# Partizipation und Demokratie

## Bürgerbeteiligung am kommunalen Planungsprozeß?

Inauguraldissertation
zur Erlangung der Würde eines Doktor rerum politicarum
der Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät
der Universität Bern

vorgelegt von
Frank Armin Hollihn
von Deutschland

1976

Nomos Verlag, Baden-Baden 1978

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41548108_0034

# Partizipation und Demokratie

## Bürgerbeteiligung am kommunalen Planungsprozeß?

Inauguraldissertation
zur Erlangung der Würde eines Doktor rerum politicarum
der Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät
der Universität Bern

vorgelegt von
Frank Armin Hollihn
von Deutschland

Nomos Verlag, Baden-Baden 1978

UNIV.
LEIDEN
BIBL.

Die Fakultät hat diese Arbeit am 26. Februar 1976 auf Antrag von Prof. Dr. Peter Atteslander als Dissertation angenommen, ohne damit zu den darin ausgesprochenen Auffassungen Stellung nehmen zu wollen.

# Inhaltsverzeichnis


| | | |
|---|---|---|
| 1. | Einleitung | 9 |
| 2. | Begriff der Partizipation – Voraussetzungen und Restriktionen vermehrter Partizipation | 13 |
| 2.1 | *Zum Begriff der Partizipation* | 13 |
| 2.2 | *Ziele vermehrter Partizipation* | 15 |
| 2.2.1 | Allgemeines Ziel: mehr Demokratie – mehr Öffentlichkeit | 15 |
| 2.2.2 | Informationsausweitung | 18 |
| 2.2.3 | Verbesserung des Planungsprozesses | 20 |
| 2.2.4 | Vermehrte Kontrolle des Planungsprozesses – Einschränkung von Manipulation | 21 |
| 2.2.5 | Integration | 22 |
| 2.2.6 | Emanzipation | 24 |
| 2.2.7 | Machtumverteilung | 25 |
| 2.2.8 | Effizienzsteigerung | 27 |
| 2.3 | *Stufen der Partizipation* | 28 |
| 2.4 | *Voraussetzungen vermehrter Partizipation* | 31 |
| 2.4.1 | Voraussetzungen bezüglich der Art des Planungsproblems | 31 |
| 2.4.1.1 | Partizipationseignung | 31 |
| 2.4.1.2 | Problematisierung eines Planungsproblems | 34 |
| 2.4.2 | Voraussetzungen bezüglich der betroffenen Bürger | 37 |
| 2.4.2.1 | Erkennen eigener Interessen | 37 |
| 2.4.2.2 | Artikulation der Bedürfnisse | 38 |
| 2.4.2.3 | Motivation zur Teilnahme | 39 |
| 2.4.2.4 | Notwendige fachliche Kompetenz und Unabhängigkeit der Betroffenen | 40 |
| 2.4.3 | Voraussetzungen bezüglich der Organisation des Planungsprozesses | 42 |
| 2.4.3.1 | Alternativplanung und Information der Öffentlichkeit | 42 |
| 2.4.3.2 | Frühzeitige Einbeziehung in den Planungsprozeß | 44 |
| 2.4.4 | Voraussetzungen bezüglich der Planer | 45 |
| 2.5 | *Restriktionen der Partizipation im Bereich der Stadtplanung* | 46 |

| | | |
|---|---|---|
| 2.5.1 | Problembezogene Restriktionen | 48 |
| 2.5.2 | Restriktionen durch die betroffenen Gruppen bzw. Individuen | 49 |
| 2.5.3 | Partizipation als Bildungsproblem | 52 |
| 2.5.4 | Restriktionen durch die Art der Organisation des Planungsprozesses | 54 |
| 2.5.5 | Strukturelle Restriktionen der Partizipation | 58 |
| 2.5.6 | Fachsprache als Restriktion | 59 |

| | | |
|---|---|---|
| 3. | Partizipation und Demokratie | 63 |
| 3.1 | *Die Bedeutung der Demokratietheorie für die Partizipationsdiskussion* | 63 |
| 3.2 | *Historische Entwicklung des Demokratiebegriffes* | 64 |
| 3.2.1 | Der Demokratiebegriff der Antike | 64 |
| 3.2.2 | Die direkte Demokratie bei Rousseau | 65 |
| 3.2.3 | Das Konkurrenzmodell der Demokratie (Schumpeter) | 69 |
| 3.2.4 | Neuere Tendenzen der Demokratiediskussion | 72 |
| 3.3 | *Formale versus fundamentale Demokratie – Die unterschiedlichen Grundannahmen beider Konzepte* | 74 |
| 3.4 | *Kritik an der bestehenden demokratischen Realität* | 75 |
| 3.5 | *Direkte und repräsentative Demokratie* | 79 |
| 3.6 | *Grundfragen der Demokratiediskussion* | 81 |
| 3.7 | *Zum Verhältnis von Partizipation und Demokratie* | 85 |

| | | |
|---|---|---|
| 4. | Partizipation und Stadtplanung | 91 |
| 4.1 | *Zur Einordnung der Partizipation in den Planungsprozeß* | 91 |
| 4.2 | *Zum Begriff der Planung* | 91 |
| 4.3 | *Zum Verhältnis von Planung und Partizipation* | 104 |
| 4.3.1 | Partizipation und die einzelnen Planungsphasen | 106 |
| 4.3.2 | Partizipation und unterschiedliche Planungsebenen | 109 |
| 4.3.3 | Planung und Partizipationsausweitung | 111 |

5. Partizipationsmodelle 115

5.1 *Anforderungen an ein umfassendes Partizipationsmodell* 115
5.1.1 Repräsentation der Betroffenen 115
5.1.2 Organisationsform der Vertretung der Betroffenen 120
5.1.3 Legitimation des Vertretungsgremiums 123
5.1.4 Ermittlung der Bedürfnisse der Betroffenen 124
5.1.5 Mobilisierung der Betroffenen 127
5.1.6 Mobilisierung von Unterschichtangehörigen 130
5.1.7 Planungsstil und Partizipation 133
5.2 *Darstellung und kritische Würdigung ausgewählter Partizipationsmodelle* 135
5.2.1 Anwaltsplanung (P. Davidoff) 136
5.2.2 Planungszelle (P. Dienel) 140
5.2.3 Galinovsky-Modell 143
5.2.4 Sanierungsbeirat Göttingen (U. Herlyn) 145
5.2.5 Das Modell des Skeffington-Reports 147
5.2.6 Der Sozialplan des Städtebauförderungsgesetzes 150
5.2.7 Bürgerforen 153
5.2.8 Gemeinwesenarbeit 155
5.2.9 Bürgerinitiativen 155
5.2.10 Modelle zur Aktivierung bürgerschaftlicher Beteiligung 159

6. Zum Zusammenhang von Partizipations-, Demokratie- und Planungsbegriff einerseits und Partizipationsmodellen andererseits 161

6.1 *Zur Beziehung von Partizipations-, Demokratie- und Planungsbegriff* 161
6.2 *Realisierungschancen beratender und umfassender Partizipation* 165
6.3 *Schlußfolgerungen für ein Modell institutionalisierter Partizipation* 170

7. Literaturverzeichnis 175

# Vorwort

Das Thema der Bürgerbeteiligung an der Planung ist in den letzten Jahren, u. a. bedingt durch das immer stärkere Auftreten von Bürgerinitiativen, aktuell geworden.

Die öffentliche Diskussion der grundsätzlichen Probleme, die mit der Frage der Partizipation an Planungsprozessen verbunden sind, steht weitgehend noch ganz am Anfang bzw. hat überhaupt noch nicht begonnen. Es gibt durchaus einige Entwürfe von Partizipationsmodellen, die konkrete Vorschläge unterbreiten, wie die betroffenen Bürger in die Planung einbezogen werden könnten. Es ist erstaunlich, wie wenig Ansätze darüber hinaus zu einer Diskussion der Grundlagen der Bürgerbeteiligung an der Planung zu finden sind. Hierzu gehört m. E. sowohl die Frage nach den Zielen, Voraussetzungen und Restriktionen der Bürgerbeteiligung, wie auch die Einordnung in den weiteren Rahmen der Demokratie- und Planungstheorie. Erst auf der Grundlage dieser Diskussion scheint es mir möglich und sinnvoll, konkrete Vorschläge zur organisatorischen Einbindung der Bürgerbeteiligung in die bestehenden Planungsverfahren zu unterbreiten. Die meisten Partizipationsmodelle kranken daran, daß sie sich nur der Frage der Organisation von Partizipation zuwenden und die Voraussetzungen, unter denen die Einbeziehung der Bürger in den Planungsprozeß zu sehen sind, außer Acht lassen.

Ich möchte an dieser Stelle Herrn Prof. Atteslander, sowie meinen Kollegen an der Universität Augsburg für die Unterstützung danken, die ich von ihnen in vielfacher Weise erfahren habe. Danken möchte ich auch der Gesellschaft der Freunde der Universität Augsburg e. V., die durch einen namhaften Zuschuß die Veröffentlichung dieser Arbeit ermöglichte.

Augsburg, im Januar 1978 *F. Hollihn*

# 1. Einleitung

Die Notwendigkeit einer vermehrten Beteiligung der Bürger am Planungsprozeß wird gewöhnlich auf zwei Arten zu begründen versucht: Mit einem politischen und einem entscheidungstheoretischen Argument. Im ersten Fall wird in der Regel von einem weitgehend identitären Demokratiebegriff ausgegangen. Es wird dann etwa argumentiert, Demokratie sei ihrem Wesen nach darauf gerichtet, die Identität von Regierenden und Regierten herzustellen, daher könne ein Staat auch nur dann (und nur in dem Maße) als demokratisch bezeichnet werden, als er einen möglichst großen Teil seiner Bürger an der politischen Willensbildung beteiligt und im Prinzip jedem Bürger die Chance bietet, sich in diese Willensbildung einzuschalten. Wobei sich die Willensbildung zum einen auf die Richtungsbestimmung der staatlichen Tätigkeit, zum anderen auf die personelle Auswahl derjenigen, die sie durchzuführen haben, bezieht (vgl. Abendroth, 1967: 272). Die Ursache der Forderung nach direkteren Formen der Demokratie wird von Narr/Naschold in der rapiden Ausweitung der Regierungsaufgaben, die zu einer starken Zunahme staatlicher Planung, bei gleichzeitiger immer stärkerer Durchdringung des öffentlichen und privaten Bereichs geführt hat, gesehen. Auf diesem Hintergrund wird ein Ungenügen der bisher einzigen Möglichkeit Einfluß auf das staatliche Handeln zu nehmen, nämlich der (weit auseinanderliegenden) Wahlen, festgestellt. »Der normative Gesichtspunkt, daß der politischen Herrschaftsausweitung und der politischen Relevanz 'privater' Organisationen eine neue Form der Beteiligung, eine entsprechende Beteiligungsexpansion, parallel gehen müsse, war mit der Beobachtung einer Komplexität gekoppelt, die ihrer selbst nicht 'Herr' ist, einer Zentrale (von Zentralen), die an den Peripherien versagte« (Narr/Naschold, 1971: 158).
Beide Erscheinungen haben Verba dazu veranlaßt, von einer Krise der Partizipation zu sprechen, deren Wurzeln in der sozialen Ungleichheit zu suchen sind. Diese Ungleichheit äußert sich im wirtschaftlichen Bereich in einem raschen Wachstum, das nur einem Teil der Bevölkerung zugute kommt, und im gesellschaftlichen Bereich, in der rapiden Zunahme von Aufstiegsmöglichkeiten, vermittelt durch bessere Ausbildungsmöglichkeiten, die wiederum nicht allen zugänglich sind (vgl. Verba, 1967: 55). Daraus resultiert ein politischer Druck, der auf größere Mitsprache- und Mitbestimmungsrechte auf allen Gebieten, auch bei der Stadtplanung, drängt.

Ganz anderer Natur ist das zweite Argument: Es geht von der zu beobachtenden zunehmenden Komplexität der Entscheidungen auf allen Gebieten aus. Der immer größer werdende Berg anfallender Daten zwingt zu immer besseren und rationelleren Methoden der Informationsverarbeitung wie auch der Informationsbeschaffung. Sinnvoll, d. h. zielgerichtet geplant werden kann nur dann, wenn die Bedürfnisse der Planungsbetroffenen bekannt sind. In sogenannten disparitären Gesellschaften gibt es jedoch, im Gegensatz zu einer stabilen Gesellschaft, kein allgemein verbindliches Wert- und Normensystem, aus dem konkrete Planungsziele für jeden Einzelfall abgeleitet werden könnten. Etliche Fehlplanungen der letzten Jahre und Jahrzehnte führten daher zur Forderung, daß diejenigen, für die geplant werden soll, von Anfang an am Planungsprozeß zu beteiligen seien.

Allgemeiner ausgedrückt heißt das, daß bei einem hierarchischen Organisationsaufbau nur dann sinnvoll entschieden werden kann, wenn dem Informationsfluß von oben nach unten (Befehl) ein stark ausgeweiteter Informationsfluß von unten nach oben gegenübertritt (Bedürfnisvermittlung). In diesem Zusammenhang kann dann auch zwischen sog. »Abwurfplanung« einerseits und »demokratischer« Planung andererseits unterschieden werden. Unter »Abwurfplanung« versteht man eine Art Planung, die über dem Bürger »abgeworfen«, d. h. ohne jegliche Beteiligung der Betroffenen zustande kommt. Von demokratischer Planung wird dann gesprochen, wenn die Betroffenen in den Planungsprozeß eingeschaltet sind.

Die Schlußfolgerungen, die aus der festgestellten Zunahme der Komplexität der Entscheidungen gezogen werden sind keineswegs einheitlich. So argumentiert z. B. Luhmann, daß die gesteigerte Komplexität nicht nach einer drastischen Ausweitung der Partizipation verlange, da nur Experten in der Lage seien, die Komplexität zu reduzieren. Die konkrete Beteiligung aller einzelnen an Entscheidungsprozessen wäre demnach »nicht nur seltsam unrealistisch, nicht nur eine Utopie, sondern darüber hinaus eine fehlleitende Idee. Entscheidungsprozesse sind Prozesse der Selektion, des Ausscheidens anderer Möglichkeiten. Sie erzeugen mehr Neins als Jas, und je rationaler sie verfahren, je umfassender sie andere Möglichkeiten prüfen, desto größer wird ihre Negationsrate. Eine intensive engagierende Beteiligung aller daran zu fordern, hieße Frustrierungen zum Prinzip machen« (1969: 319).

Demgegenüber stehen, wie oben erwähnt, diejenigen Autoren, die aus der Zunahme gesellschaftlicher Komplexität den genau umgekehrten Schluß ziehen und argumentieren, daß »die Lawine gesellschaftlicher Probleme ohne Beteiligung der Bürger nicht mehr aufgehalten werden kann. Geraten doch im Bereich der Produktion die archaisch-hierarchischen Strukturen in wachsenden Konflikt mit den aus komplexer ... Aufgabenstellung entstehenden Kooperationserfordernissen« (Gronemeyer, 1973: 13).

Im Zusammenhang mit der Komplexitätsthese ist auch auf die zunehmende Verlagerung öffentlicher Aufgaben aus dem Bereich der Parteipolitik (Legislative) in den Bereich der Fachverwaltungen hinzuweisen. Diese Verlagerung reduziert die schon bisher geringe Planungsöffentlichkeit zusätzlich. Peattie ist der Ansicht, daß diese Entwicklung dazu führen kann, daß die gegebenen Ungleichheiten noch verstärkt werden, »da einiges dafür spricht, daß diejenigen, die dadurch am meisten einbüßen, die Personen sind, die schon jetzt im sozialen System ganz unten stehen – nämlich die Personen, die durch unzureichende Schulbildung und technische Fertigkeiten besonders wenig auf die Erfassung technisch eingekleideter Probleme vorbereitet sind« (1972: 176). Daraus zieht sie den Schluß, daß diesen Bevölkerungsgruppen durch die Einführung des Anwaltsplanungsprinzips geholfen werden müsse.

Die Notwendigkeit, den Bürger vermehrt in den Planungsprozeß einzubeziehen, wird heute kaum mehr bestritten. Die Diskussion dreht sich hauptsächlich darum, in welcher Form und vor allem vor dem Hintergrund welchen Demokratie- und Planungsverständnisses dies geschehen soll.

Im zweiten Kapitel wird zunächst versucht einen Überblick über die Reichweite des Partizipationsbegriffs zu gewinnen. Daran schließt sich eine Analyse der Vielzahl der Ziele an, die unter dem Schlagwort Bürgerbeteiligung angestrebt werden. Anschließend wird versucht die Trennung in »richtige« und »falsche« Partizipation, d. h. die Stufen der Bürgerbeteiligung bei einigen Autoren kritisch zu durchleuchten. Im vierten und fünften Abschnitt des zweiten Kapitels werden die Voraussetzungen und Restriktionen vermehrter Partizipation abgehandelt. Bei den Voraussetzungen der Partizipation wird zwischen den Anforderungen die auf den Bürger zukommen, und den Anforderungen an die Planer, an die Organisation des Planungsprozesses und bezüglich der Art des Planungsproblems unterschieden.

Im dritten Kapitel schließt sich dann die Diskussion des Verhältnisses Partizipation-Demokratie an. Dabei wird sowohl auf die historische Entwicklung des Demokratiebegriffs, insbesondere auf die Konzepte der direkten, wie der repräsentativen Demokratie, wie auch auf die unterschiedlichen Grundannahmen beider Ansätze eingegangen. Neben der Rezeption der Kritik der bestehenden demokratischen Realität, werden in diesem Kapitel einige Grundfragen der Demokratiediskussion, insbesondere das Problem der Konsensbildung behandelt.

Das vierte Kapitel beschäftigt sich mit den Beziehungen, die zwischen Partizipation und Planung bestehen. Dazu werden zunächst einige Planungstypologien kurz skizziert, um dann zu untersuchen, wie sich Partizipation jeweils einordnen läßt. Teilt man den Planungsprozeß in die Stufen der Zielformulierung, der Alternativenermittlung, der Entscheidung und der Durch-

führung ein, so ergibt sich die Frage, bei welchen Planungsstufen Bürgerbeteiligung denkbar und sinnvoll wäre, auf welchen Stufen sie heute schon durchgeführt wird, und auf welchen Stufen sich eine Beteiligung der Bürger besonders schwierig gestaltet.

Im fünften Kapitel wird zunächst ein Katalog von Problemen angeschnitten, mit denen sich jedes umfassende Partizipationsmodell auseinandersetzen muß, um anschließend einige konkrete Modelle darzustellen und einer kritischen Würdigung zu unterziehen.

Im abschließenden sechsten Kapitel wird versucht den Zusammenhängen zwischen den unterschiedlichen Partizipations-, Demokratie- und Planungsbegriffen einerseits und den verschiedenen Modellen andererseits nachzugehen. Ein Rückblick auf die Voraussetzungen und Restriktionen der Partizipation leitet zum Vorschlag eines pragmatischen Partizipationsmodells über.

# 2. Begriff der Partizipation – Voraussetzungen und Restriktionen vermehrter Partizipation

## *2.1 Zum Begriff der Partizipation*

Sieht man die Literatur im Hinblick auf Definitionen des Begriffs Partizipation durch, so ist man zunächst einmal überrascht, gar nicht so unzählig viele explizite Definitionen zu finden, wie man aufgrund der Beliebtheit dieses Begriffs in der politischen Diskussion erwarten könnte. Neben expliziten Definitionen findet man jedoch etliche indirekte Umschreibungen von Partizipation.[1] Im folgenden werden einige Definitionsversuche ohne besondere Ordnung wiedergegeben und im anschließenden Abschnitt die Ziele analysiert, die mit Hilfe des Instrumentes Partizipation angestrebt werden. Dienel sieht Partizipation der Bürger an Planungsprozessen dadurch bestimmt, daß »die von einer Planung betroffenen Interessen . . . in einer den Gleichheitsgrundsatz nicht verletzenden Weise wirksam in den Planungsprozeß eingehen« (1971: 153); wobei nicht näher erläutert wird, wann der »Gleichheitsgrundsatz« nicht verletzt und wann die betroffenen Interessen »wirksam« vertreten werden. Verba versteht in einer sehr weiten Definition unter demokratischer Partizipation »den Prozeß, bei dem die Bürger die Entscheidungsträger beeinflussen oder kontrollieren« (1967: 54 – Übers. d. Verf.) In der von Lauritz Lauritzen herausgegebenen Publikation »Mehr Demokratie im Städtebau« umschreibt dieser Partizipation als »Ausgleich der Startchancen und gleichmäßige Berücksichtigung und Beteiligung aller Bürger« (1972: 19). Vilmar definiert Partizipation als »die Möglichkeit, Fähigkeit und Bereitschaft sich gleichberechtigt mit allen Partnern aktiv am Willensbildungsund Entscheidungsprozeß in allen Lebensbereichen zu beteiligen« (1973).

Die Schwierigkeit in der Umschreibung von Partizipation zu einer Kurzformel zu gelangen macht Joerges deutlich, wenn er zeigt, daß mindestens zwei eindeutig trennbare Partizipationsbegriffe auseinandergehalten werden müssen. »Einerseits wird unter partizipatorischer Planung verstanden, daß Planer allen, insbesondere in dieser Hinsicht bisher benachteiligten Gruppen

1 Eine etymologische und auch auf die philosophische Tradition eingehende Ableitung des Partizipationsbegriffs findet sich bei Künzli, 1977.

die Chance verschaffen, ihre Probleme planen zu lassen oder in ihrem Interesse Restriktionen in die Planung der Probleme anderer einzubringen. Andererseits bedeutet partizipatorische Planung offensichtlich etwas Inhaltliches, und zwar nichts anderes als die gerechtere Verteilung gesellschaftlicher Güter, Kriterium ist hier nicht der formale Ablauf der Planung, sondern die Qualität der Folgen. Eine Umverteilung gesellschaftlicher Güter ist gleichbedeutend mit institutionellen Veränderungen« (Joerges, 1972: 28).
Arnstein bringt die Frage nach dem »Wesen« der Bürgerbeteiligung auf die Formel, »meine Antwort nach dem Was besagt einfach, daß Bürgerbeteiligung ein allgemeiner Ausdruck für Macht der Bürger ist« (1972: 193). Ganz ähnlich ist der Partizipationsbegriff, den Hertig verwendet, wenn er von Partizipation als dem Prozeß spricht, der die Chancengleichheit der Interessen aller Beplanten gewährleisten soll (1973: 89).
Ein engerer Begriff findet sich im sog. »Skeffington-Report«, durch den in Großbritannien Bürgerbeteiligung an Stadtplanungsprozessen ausgeweitet und institutionalisiert wurde. Partizipation wird nicht wie bei einigen anderen Autoren als Beteiligung an Entscheidungen, sondern ausschließlich als Beteiligung an deren Vorbereitung verstanden (vgl. Wertz, 1972: 284).
Etzioni sieht Partizipation als das zentrale gesellschaftliche Instrument, welches die Bedürfnisse der Mitglieder den gesellschaftlichen Institutionen mitteilt und diesen darauf einzugehen ermöglicht. Je nach dem Grad des »Eingehens« auf bestehende Grundbedürfnisse bezeichnet er eine Gesellschaftsstruktur als entfremdend oder weniger entfremdend. So kommt Etzioni zu der Umschreibung: »Letztlich gibt es für eine Gesellschaft keinen anderen Weg die Bedürfnisse der Mitglieder zu ermitteln und auf sie einzugehen, als durch die Beteiligung der Bürger an der Gestaltung und Verbesserung der bestehenden Strukturen« (Etzioni, 1968: 626 - Übers. d. Verf.).
Die hier wiedergegebenen Definitionsversuche sollen beispielhaft zeigen, wie unterschiedlich das Phänomen Partizipation gesehen wird.[2] Typisch für alle Partizipationsbegriffe scheint zu sein, daß sie relativ schwer inhaltlich zu füllen sind. Da dieser Begriff in der Regel auf einer relativ hohen Abstraktionsebene angesiedelt wird, ist die Frage der Operationalisierung entscheidend. In einem zweiten Schritt soll daher die große Spannweite der unterschiedlichen Zielsetzungen, die mit dem Instrument der Partizipation verfolgt werden, etwas näher betrachtet werden.

2 Eine übersichtliche Klassifikation verschiedener Partizipationsbegriffe findet sich bei Alemann, 1975, S. 21 ff.

## 2.2 *Ziele vermehrter Partizipation*

### 2.2.1 *Allgemeines Ziel: mehr Demokratie – mehr Öffentlichkeit*

Wenn von einer aktiveren Einbeziehung der Bürger in den Planungsprozeß gesprochen wird, geschieht dies immer auf dem Hintergrund von Schlagworten wie mehr Demokratie, mehr Transparenz, mehr Öffentlichkeit etc. Die Forderung nach vermehrter Partizipation an sich ist im Grundsatz so gut wie nicht bestritten, Differenzen ergeben sich erst bei der Frage nach dem »Wie« vermehrter Partiziaption. Die Spannweite der Verbesserungsvorschläge bzw. -forderungen reicht von einem Mehr an Information über laufende Planungsvorhaben bis hin zur Verlagerung der relevanten Entscheidungen in räteartig konstruierte Gremien. Die breite Zustimmung, welche die Forderung nach »Mehr Demokratie im Städtebau«[3] in der Literatur findet, könnte oberflächlich betrachtet allein mit dem Zeitgeist oder dem Modecharakter des Begriffs »Partizipation« zu erklären versucht werden. Diese Erklärung reicht jedoch nicht aus. In der soziologischen wie politologischen Literatur wird seit den fünfziger Jahren, in denen es vornehmlich um das Dach über dem Kopf ging, ein laufend stärker werdender Trend zur Infragestellung bisher ungefragt hingenommener Autorität festgestellt. Man könnte das Phänomen des Rufs nach vermehrter Bürgerbeteiligung an Planungsprozessen in diesem Zusammenhang auch als Infragestellung der Autorität (sowohl der planenden Verwaltung, wie freiberuflicher Planer) sehen. Deren Kompetenz, die Bedürfnisse aller betroffenen Bürger zu kennen, geschweige denn entsprechend zu planen, wird nun generell angezweifelt. Auf dem Hintergrund divergierender Gruppeninteressen wird Partizipation als ein Instrument gesehen, welches erlaubt bisher nicht,oder zu wenig berücksichtigte Interessen,in die Planung einfließen zu lassen. Lauritzen bemerkt dazu: »Insbesondere wird das Wechselspiel zwischen einer sich immer breiter auffächernden staatlichen und kommunalen Planungs- und Produktionstätigkeit und dem Erfordernis nach einem Gleichziehen der Einflußmöglichkeiten der Bürger zu erörtern sein. Daraus wird deutlich werden, daß mit Demokratisierung nicht die Errichtung eines utopischen, plebiszitären Regimes gemeint sein kann. Es geht vielmehr um Reformen des demokratischen Entscheidungsprozesses in einer sich wandelnden Umwelt, die verhindern sollen, daß Einfluß und Macht sich einseitig zugunsten derer verlagern, die es verstehen, den Planungs- und Lei-

3 So der Titel eines Buches, herausgegeben vom ehemaligen Bundesbauminister L. Lauritzen.

stungsstaat für sich selber auszunutzen oder auszubeuten« (Lauritzen, 1972: 10).

Ein anderes ebenso allgemeines Argument, welches für eine Ausweitung von Beteiligungsmöglichkeiten der Bürger häufig gebraucht wird, lautet, Demokratie könne nicht so verstanden werden, daß sie sich auf die alle vier Jahre wiederkehrenden Wahlen beschränkt und in der Zwischenzeit dem Bürger nur eine Zuschauerrolle überläßt. Der Bürger sollte die Möglichkeit erhalten, überall dort, wo andere über ihn und seine Lebensverhältnisse bestimmen oder Einfluß ausüben, mitzubestimmen und seine Wünsche geltend zu machen (vgl. Lauritzen, 1972: 20). Die Einbeziehung des Bürgers in den Planungsprozeß ist nicht schon durch das Zugeständnis gegeben, die Probleme der von einer Planungsmaßnahme Betroffenen zur Kenntnis zu nehmen, also ein reines Anhörungsverfahren zu praktizieren, sondern »der Bürger muß vielmehr in die Lage versetzt werden, über die Hintergründe von Planungsvorschlägen gut informiert zu sein und in der technischen Sprache des berufsmäßigen Planers zu antworten« (Davidoff, 1972: 153). Die Möglichkeit im Sinne von Davidoff alternative »Gegenplanungen« auszuarbeiten kommt der verbreiteten Auffassung professioneller Planer entgegen, ein Laie könne zur eigentlichen, sprich technischen Planung, nichts beitragen. Stimmt man dieser Auffassung zu, so gibt es im Prinzip nur zwei Möglichkeiten die Interessen der betroffenen Bürger in den Planungsprozeß eingehen zu lassen: entweder muß der Bürger zum Experten ausgebildet werden, wodurch zwangsläufig die Beteiligungsmöglichkeiten auf eine kleine, elitäre Gruppe eingeschränkt würden, oder die Interessen unterprivilegierter Bevölkerungsgruppen müssen durch einen ausgebildeten Planer, wie es das von Davidoff entwickelte Konzept der Advokatenplanung vorsieht, vertreten werden.

Zinn sieht Partizipation als Teil der allgemeineren Forderung nach mehr Transparenz und Öffentlichkeit im Planungsprozeß. Speziell auf die BRD bezogen meint er, daß das hier vorherrschende Repräsentativprinzip den Bürger nur über Personalfragen entscheiden lasse, daß der Bürger aber auch bei Sachfragen eine Mitsprache- bzw. Mitbestimmungsmöglichkeit erhalten sollte (1972: 82 f.).

Wenn man zur Begründung der Forderung nach einem Mehr an Partizipation die notwendige größere Öffentlichkeit heranzieht, wie es vielfach geschieht, so stößt man auf die Schwierigkeit, daß der Öffentlichkeitsbegriff ähnlich vieldeutig ist wie der Begriff der Partizipation. Wichtig scheint hier zunächst einmal die Unterscheidung in eine »organisierte« und eine »unorganisierte« Öffentlichkeit zu sein. »Nicht nur die Interessengruppen, die Verbände, die Kirchen, die Gewerkschaften, die Parteien, usw. sind Teil der Öffentlichkeit. Diese Gruppen waren auch bisher in der Lage, ihre Interessen

zu erkennen, zu formulieren und zu vertreten. Breite Schichten der Bevölkerung, die Hausfrauen etwa, junge und alte Menschen, Fußgänger, um nur einige zu nennen, waren dazu bisher entweder nicht in der Lage oder haben dies jedenfalls unterlassen« (Vgl. Pflaumer, 1972: 225).
Es geht bei der angestrebten Partizipationsausweitung gerade darum, die bisher nicht vertretenen Interessen der »unorganisierten« Öffentlichkeit einzubeziehen.
Zinn unterscheidet in diesem Zusammenhang nicht nur zwischen der organisierten und der unorganisierten Öffentlichkeit, er unterteilt die politische oder Gesamtöffentlichkeit in vier teilweise sich überschneidende Öffentlichkeiten:

a) die *interessierte Öffentlichkeit*, sie führt bestenfalls zu einem Kompromiß zwischen den organisierten Interessen, der die bestehenden Machtverhältnisse widerspiegelt,
b) die *betroffene Öffentlichkeit*, die bei herkömmlicher Planung meist mit den finanziell betroffenen Interessen identisch gesehen wurde,
c) die *veröffentlichende Öffentlichkeit*, unter diesem Begriff versteht Zinn die Massenmedien. Er vertritt die Ansicht, die Autoren würden im allgemeinen dazu neigen, ihre eigene Ansicht als öffentliche Meinung auszugeben,
d) die *unterprivilegierte Öffentlichkeit*, womit eine vermehrte Beteiligung von »Problemgruppen« an Planungsentscheiden gemeint ist.

Die Zielsetzungen beim Ruf nach vermehrter Partizipation von Problemgruppen sind nach Zinn jedoch sehr unterschiedlich. Es kann zwischen der manipulativen Zielsetzung, der es nur um Ausschaltung möglichen Widerstandes geht und dem emanzipatorischen Ziel, die Ursachen der Unterprivilegierung zu beseitigen, unterschieden werden (Vgl. Zinn, 1972: 83 f.).
Das Problematische am Öffentlichkeitsbegriff ist, daß er, wenn er nicht näher umschrieben wird, noch weniger trennscharf ist als der Begriff der Partizipation. Über die Art und Weise, wie die Interessen der betroffenen Bürger im Planungsprozeß besser als bisher vertreten werden sollen, ist damit überhaupt noch nichts ausgesagt.
Die hier aufgezeigten allgemeinen Zielsetzungen, welche von allen Gruppen in Anspruch genommen werden, die eine Ausweitung der Bürgerbeteiligung fordern, bleiben als politische Schlagworte notwendigerweise weitgehend plakativ, da jede Gruppe sie mit anderen Inhalten füllt. Die Frage, wie Partizipation wirksam in das bestehende Planungssystem eingebaut werden könnte, wird erst in letzter Zeit eingehender diskutiert; oft wird eine derartige Möglichkeit von vorneherein für illusorisch gehalten. Dennoch kann nur ein gesetzlich verankerter Anspruch auf Partizipation die Bürgerbeteiligung mas-

senweise, d. h. für jedes Planungsvorhaben und für jeden Betroffenen anbieten. »Letztlich geht es auch bei der Partizipation an Planungsprozessen ... um ein Bildungsproblem. Wir haben es mit einem erzieherischen Großvorhaben von immensen Ausmaßen zu tun. Intendiert wird eine Änderung unserer »politischen Kultur« (Dienel, 1972: 121).

### *2.2.2 Informationsausweitung*

Bei dem Ziel, das allgemein konstatierte Informationsdefizit in Bezug auf Stadtplanungsfragen zu verringern, gilt es grundsätzlich zwei Arten von fehlender Information zu unterscheiden. Einerseits setzt sich bei den mit Stadtplanung beschäftigten öffentlichen Stellen,wie auch bei privaten Planungsbüros,mehr und mehr die Erkenntnis durch, daß über die Bedürfnisse der Menschen, für die geplant werden soll, besonders wenn es sich um eine heterogene Bevölkerungs- und Nutzungsstruktur handelt, wenig bekannt ist. Dementsprechend wird nach Möglichkeiten gesucht, über die Wunsch- und Zielvorstellungen der betroffenen Bevölkerungsgruppen sowohl mehr, als auch bessere Informationen zu erhalten. Als ein Mittel hierzu werden vor allem Meinungsumfragen eingesetzt, deren Ergebnisse in diesem Zusammenhang eher skeptisch zu beurteilen sind. Derartige Befragungen werden gelegentlich als Partizipation der Betroffenen ausgegeben; sie haben damit jedoch nichts gemeinsam, da der Bürger nur passives Objekt der Planer bleibt und nicht selbst in den Planungsprozeß einbezogen wird.
Zur weit verbreiteten Einstellung vieler, auch progressiv eingestellter Planer, zur Partizipation schreibt Joerges: »Daß die Nutzer von Planungen, soweit sie nicht gleichzeitig die Planung veranlaßt haben, auch dort eher Gegenstand, weniger sozialer Widerpart des Planers bleiben, wo die Planer keineswegs explizit einer internen Planungstheorie folgen, das zeigt eine kleine Untersuchung bei Planern, wie sie in städtischen Ämtern und Architekturbüros tatsächlich vorkommen. Auch für diejenigen, die eine Demokratisierungsideologie vertreten, bleiben 'partizipatorische' Veranstaltungen wie Diskussionen, Aussprachen, Bürgerversammlungen etc. letzten Endes Medien der Informationsbeschaffung für den Planer, wobei der Planer eben die Bedingungen vorgibt, unter denen sich der Planungsgegenstand überhaupt erst artikuliert« (Joerges, 1973: 23). Auch Narr/Naschold machen dieser Form der Partizipation den Vorwurf, daß es sich hierbei um keine Änderung des Planungsprozesses handelt, sondern nur um ein Medium der Informationsgewinnung für die planende Verwaltung. »Die Ziele stehen fest, auch die Strukturen sollen nicht prinzipiell geändert werden, es geht nur darum, den 'or-

ganisatorischen Wasserkopf' mit mehr informationellen Kapillaren zu versehen, da sonst zu viel spezifische Information verlorengeht. Außerdem sollen Entscheidungsbefugnisse soweit delegiert werden, an Ingenieure, Vorarbeiter u. a., daß die aktuelle, die praktische Verwirklichung des Zieles und entsprechende Reaktionen auf von außen kommende Anforderungen präziser und schneller möglich sind; mit anderen Worten: Die Reagibilität soll erhöht werden« (Narr/Naschold, 1969: 159). Ziel eines derartigen Vorgehens ist nicht die Einbeziehung der Beteiligten in den Planungsprozeß, sondern das frühzeitige Erkennen möglicher Widerstände, um so zu einer »glatten« Planung und Durchführung gelangen zu können. Mit Partizipation im Sinne einer Demokratisierung des Planungsprozesses hat dieses Vorgehen nichts gemeinsam.

Ebenso wichtig wie die Information vom Bürger zu dem Planenden ist der Informationsfluß in umgekehrter Richtung, von den Planenden zu den betroffenen Bürgern über in Aussicht genommen oder schon in Arbeit befindliche Planungsvorhaben der Stadt bzw. Gemeinde. Grundvoraussetzung jeglicher Partizipation ist eine frühzeitige, eingehende Information der Betroffenen von seiten der planenden Verwaltung. Gerade hier liegt jedoch vieles im Argen. »Traditionell informiert die Verwaltung die Öffentlichkeit in einer Weise, die man am besten als 'Verlautbarung' bezeichnet. Im allgemeinen hat die Öffentlichkeit dann keine Möglichkeit mehr, sich am Zustandekommen dessen, was da verlautbart wird, zu beteiligen. Gerade im Planungsbereich der Verwaltung ist diese Informationstechnik jedoch eines der Haupthindernisse für die Beteiligung der Öffentlichkeit am Planungsprozeß. Die Information kommt also zu spät, sie ist häufig wesentlich inhaltsleer« (Pflaumer, 1972: 227). Einen ersten ernsthaften Versuch den Informationsfluß von der planenden Verwaltung zum Bürger auszuweiten, stellt der »Nürnberg-Plan« dar. Wie sich die dort eingesetzten Informationsinstrumente bewähren, kann jetzt noch nicht endgültig beurteilt werden.[4] Neben dem zu späten Zeitpunkt ist es häufig die Art der Aufbereitung der spärlichen Information, die von offiziellen Stellen veröffentlicht wird, die den Bürger abschreckt sich genauer mit den Problemen der Stadtplanung auseinanderzusetzen. Ein fertiger Plan mit einem von technischen Fachausdrücken überquellenden Erläuterungsbericht ist wenig dazu angetan, das Interesse des Laien an Planungsfragen zu fördern.[5]

4 Vgl. Stadt Nürnberg (Hg.), Informationen zum Nürnberg-Plan 1972/1-1 und folgende.

5 Hier geht es im Moment nur darum aufzuzeigen, mit welchen unterschiedlichen Zielsetzungen Partizipation initiiert bzw. gefordert wird. Die Frage, welche Art von Information, bzw. wieviel Information nötig ist, um an Planungsprozessen teilnehmen zu können, wird in Kapitel 2.4 angegangen.

### 2.2.3 *Verbesserung des Planungsprozesses*

Hinter vielen Vorschlägen zur Ausweitung der Bürgerbeteiligung steckt als Hauptziel oder als Nebeneffekt die Vorstellung mit dem Mittel der Partizipation den Planungsprozeß rationeller und effektiver zu gestalten. Die Zielsetzung wird als wichtige Aufgabe vor allem von Politologen und Verwaltungswissenschaftlern hervorgehoben. Ein Exponent dieser Richtung ist Grauhan, der die heutige Organisation der planenden Verwaltung kritisiert, da sie von auf Dauer festgelegten Zielsetzungen mit eindeutig festgelegter Hierarchie der Ziele ausgeht, was der Wirklichkeit jedoch in keiner Weise entspricht. »Begreift man die modernen Planungsaufgaben nicht länger als die einmalige Aufstellung eines Grundsatzplanes, aus dem sich die Teilpläne 'vollziehend' deduzieren ließen, sondern als einen ständig andauernden Planungsprozeß, in dem auch allgemeine Planziele entsprechend der fortlaufenden Entwicklungsprozesse wieder in Frage gestellt werden oder - wie es in der etwas euphemistischen Formulierung der Verwaltungspraxis heißt - Grundsatzpläne 'fortgeschrieben' werden müssen, so folgt daraus, daß eine Vermehrung der Initiativzentren, von denen Anstöße zu neuen Planungskonzeptionen ausgehen, erwünscht ist« (Grauhan, 1972: 53). Derartige neue Initiativzentren, wie sie Grauhan fordert, könnten durchaus in den Planungsprozeß eingebaute partizipatorische Gremien sein. Voraussetzung dafür, daß Partizipation dazu dienen kann als Initiativzentrum zu wirken, wäre jedoch eine vorher zu realisierende Reform der planenden Verwaltung weg von der reinen Vollzugsverwaltung, hin zur Vorbereitung alternativer Lösungen als Ausdruck unterschiedlicher Wertungen bzw. Zielhierarchien.
Planungsverfahren werden in der Regel nicht um ihrer selbst willen geändert; das Ziel, welches damit verfolgt wird ist immer positiv, wird immer »Verbesserung« genannt. Naumann, ein Mitbegründer des Münchner Forums, argumentiert in derselben Weise, wenn er sagt: »Die Änderung der Verfahren soll eine Verbesserung der Planung bedeuten oder anders ausgedrückt: Die Diskussion über die Planung soll dazu führen, daß in die Planung die Werte und Ziele der Betroffenen stärker eingehen, so daß die Planer nicht mehr ausschließlich ihre eigenen Werte und Ziele den Planungen zugrunde legen. Gesetzliche Bestimmungen, wonach Planer sich etwa nach Befragungsergebnissen richten müssen, bestehen in der BRD bekanntlich nicht, auch kaum Plebiszite auf gemeindlicher Grundlage« (Naumann, 1972: 224).
Die Verbindung der Idee der Partizipation mit dem Planungsprozeß sieht Joerges auf zweifache Art gegeben: Einmal insofern, als Entscheidungen über-

haupt geplant werden sollen. D. h., daß Institutionen bewußter ihre Dienste an den Bedürfnissen der Nutzer orientieren sollten. . . . Zweitens insofern, als andere Leute als bisher die Planung betreiben sollten. Das eine Mal geht es darum, daß über neue Dinge entschieden wird, das andere Mal eher darum, daß auf eine neue Art entschieden wird (Vgl. Joerges, 1972: 9). Auch hier taucht wieder das zentrale und wohl stärkste Argument, welches sich für eine vermehrte Beteiligung der Bürger an Planungsprozessen ins Feld führen läßt, auf, die Planung dadurch effizienter zu machen, daß die Bedürfnisse der Beteiligten von diesen selbst vorgetragen und verteidigt werden sollen und nicht von noch so wohlmeinenden Planern, die auch beim besten Willen immer nur in den Kategorien ihrer eigenen Erfahrung zu denken vermögen. Eine ähnliche Intention kommt in dem Forschungsschwerpunkt des Bundesministeriums für Forschung und Technologie mit dem Titel: »Bürgernahe Gestaltung der menschlichen Umwelt« zum Ausdruck. Bürgernah geplant werden kann eben nur dann, wenn die Bürger in die Gestaltung ihrer Umwelt selbst einbezogen werden. Jede andere Lösung der Vertretung betroffener Interessen bringt die Gefahr der elitären Verfälschung mit sich. Das Einbeziehen der Beteiligten in den Planungsprozeß führt zwangsläufig zu einem größeren Zeit- und Finanzaufwand als die herkömmliche Planung; Galinovsky meint jedoch, daß sowohl die Ergebnisse, als auch der reibungslosere Realisierungsprozeß diese Mühen bei weitem aufwiegen würden. Alle Beteiligten und Betroffenen würden sich mit den Zielen eines derartigen offenen Planungsprozesses besser identifizieren können als bisher (Vgl. 1974: 18). »Denn das ist der Sinn der partizipativen Stadtplanung: – eine hohe Identifikation der Bürger mit der Stadt – Umwelt – durch frühzeitige Konfliktregulierung und Öffnen der Bürger als Innovationsgeber für die Stadtentwicklung« (Galinovsky, 1974: 18). Es ist oft schwer festzustellen, ob hierbei die Betonung auf dem reibungsloseren Realisierungsprozeß, dem »Öffnen der Bürger« liegt oder ob es um ein Mehr an Öffentlichkeit, an Transparenz, um direkt demokratische Elemente geht; anders ausgedrückt –, ob es sich um »technokratische« oder »emanzipative« Vorschläge handelt.

### *2.2.4 Vermehrte Kontrolle des Planungsprozesses – Einschränkung von Manipulation*

Ein weiteres Ziel, welches durch eine Ausweitung der Partizipationsmöglichkeiten angestrebt wird, ist die Kontrolle des Planungsverfahrens. Kontrolliert werden soll durch den Einbezug der Betroffenen der ganze Ablauf

des Planungsprozesses. Durch die dadurch gegebene Offenlegung der Planung sollen die Interessen der betroffenen Gruppen (Mieter, Pächter, Hausbesitzer, Behörden, Baugesellschaften etc.) deutlich zutage treten und sich nicht mehr so leicht hinter Schlagworten wie dem »Allgemeinwohl«, das jede Gruppe zu verfolgen vorgibt,verstecken können. Der sog. »Interessendurchgriff«, d. h. der Kurzschluß zwischen starken Interessengruppen und der planenden Verwaltung soll verhindert werden. Das gegenwärtige Verfahren reduziert auf kaltem Wege die Entscheidungsfreiheit der Legislative in erheblichem Maße, indem diejenigen alternativen Planungsmöglichkeiten, die starken Interessengruppen zuwiderlaufen, von vornherein gar nicht in die Planung einbezogen werden. (Es wird sog. »realistisch« geplant). Das Gemeinde- oder Stadtparlament kann dadurch nicht über alle denkbaren Alternativen diskutieren und entscheiden, sondern oft nur über eine von mehreren denkbaren Lösungen; seine Entscheidungsfreiheit ist somit stark eingeschränkt.
Wenn die Betroffenen alle Schritte des Planungsprozesses kontrollieren können, werden die Versuche einiger Gruppen ihre Interessen direkt in die Planung einzubringen wesentlich erschwert; die konfligierenden Interessen müssen wieder im Rahmen der dafür vorgesehenen Organe, wie dem Stadt- bzw. Gemeinderat ausgetragen werden. Auf diese Art wird der Entscheidungsspielraum des Gemeinwesens erweitert; die oft ins Feld geführten Sachzwänge können sich nur dort etablieren, wo die öffentlichen Institutionen der Bedürfnisartikulation ihre Funktion verloren oder pervertiert haben (vgl. hierzu Offe, 1969: 191).
Partizipation ist in dieser Hinsicht, von anderen Zielen abgesehen, »sinnvoll, weil sie im Wege der Herstellung von Öffentlichkeit und Kommunikation im Verwaltungshandeln die Möglichkeit zur Einschränkung von Manipulation bietet« (Pflaumer, 1972: 81).

### *2.2.5 Integration*

Wenn von Partizipation die Rede ist, geht es primär um die Einbeziehung einer größeren Anzahl Betroffener als bisher in den Planungsprozeß, sekundär jedoch um die Integration in das bestehende Regierungssystem. Hält man an der parlamentarischen Demokratie fest, so fiele einer vermehrten Bürgerbeteiligung im Planungsbereich vor allem die Aufgabe zu, zu beweisen, daß diese Art gesellschaftlicher Steuerung die Interessen aller relevanten Bevölkerungsgruppen zu berücksichtigen vermag. Gegenüber dem Vorwurf der besseren Durchsetzungsmöglichkeiten ökonomisch fundierter Interessen muß

konsequenterweise die Betonung der Einbeziehung von Randgruppen allgemein, besonders von ökonomisch unterprivilegierten Gruppen, treten. Die Deutsche Bundesregierung hat im Städtebaubericht 1970 ähnliche Überlegungen angestellt, wenn sie feststellt: »Jede Planung beginnt außerdem mit der Phase, in der Probleme untersucht und die Aufgaben definiert werden. Schon in dieser Phase können Weichen für spätere Entscheidungen dadurch gestellt werden, daß Daten nicht erwogen und Interessen nicht anerkannt und berücksichtigt werden. Das ist insbesondere der Fall, wenn nur mit Grundstückseigentümern oder Investoren verhandelt wird und deren Vorstellungen die Problemstellung zu stark beeinflussen« (Städtebaubericht, 1970: 50). In einem pluralistischen Regierungssystem, dessen zentrales Anliegen der Ausgleich der Interessen der verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen, bzw. etwas weniger euphorisch formuliert, das Finden einer arbeitsfähigen Kompromißformel ist, ist das Einbeziehen *aller* Gruppeninteressen in den Planungsprozeß von besonderer Wichtigkeit. Einzelne Gruppen können nicht willkürlich zugunsten von anderen über längere Zeit hinweg vernachlässigt werden, ohne den Zusammenhalt des ganzen Gesellschaftssystems zu gefährden.

Geschieht die Einbeziehung nicht schon zu Beginn, bei der Formulierung der politischen Zielsetzungen der Planung, so kann Partizipation nur dazu dienen, »andererwärts nicht erhältliche Teilinformationen zu bekommen und vor allem der human-relations-Schule entsprechend, die Teilnehmer für vorentschiedene Ziele zu engagieren« (Narr/Naschold, 1971: 127). Eine derartige Praxis hat mit dem oben postulierten Ziel der Einbeziehung aller gesellschaftlichen Gruppen in den Planungsprozeß nichts gemeinsam.

Wilson kommt einer solchen Anwendung von Partizipation jedoch sehr nahe, wenn er schreibt: »Wir verstehen (unter Partizipation) nicht nur ein passives Akzeptieren dessen, was getan wird, sondern eine Mobilisierung lokaler Führer und Organisationen für die Ziele der Gemeinde« (Wilson, 1963: 243 – Übers. d. Verf.). Dahinter steht noch die Ansicht, es gelte das objektiv feststehende Allgemeinwohl zu realisieren. Zu diesem Zweck seien alle Mittel recht, wobei man sich besonders der Meinungsführer zu bedienen habe. Wenn die Formel »Allgemeinwohl« jedoch höchstens als Kompromiß zwischen allen relevanten Gruppeninteressen akzeptiert werden kann, sind Verfechter vorgefaßter, scheinbar allgemein gültiger Ziele immer der Manipulation verdächtig.

### 2.2.6 *Emanzipation*

Wenn man vom Ziel der Emanzipation spricht, so muß gleichzeitig die Frage gestellt werden: Emanzipation wovon? Emanzipation bezeichnet einen Bewußtseinsprozeß. Allgemein ausgedrückt wird mit diesem Begriff immer eine Steigerung des Selbstbewußtseins verbunden. Bezogen auf Partizipation an Planungsprozessen ist damit in der Regel eine Stärkung des Selbstbewußtseins und der Handlungsfähigkeit unterprivilegierter Gruppen gemeint.
Das weitreichende Ziel der Emanzipation, sowohl als Persönlichkeit wie als Gruppenangehöriger, kann nicht allein im Planungsbereich verwirklicht werden. Die dahinter stehenden allgemeinen Ziele der Selbstbestimmung und Selbstverwirklichung werden meistens auf alle gesellschaftlichen Bereiche bezogen. Ähnlich wie bei dem Ziel der Integration in das bestehende System läßt sich auch in bezug auf das Ziel Emanzipation argumentieren, daß ein einmal erreichter Bewußtseinszustand, Autonomiegrad, oder wie immer es genannt wird, sich nicht rückgängig machen läßt, sondern die Tendenz aufweist, sich auf andere Bereiche wie den Arbeitsplatz, Familie, Freizeit etc. auszudehnen. »Wie soll aber Partizipation als Stimulans so beschränkt werden, daß die manipulativ zugestandene Autonomie nicht emanzipativ in Gebrauch genommen wird? Daß Politisierungsprozesse in Gang kommen, die sich in ihrem Fortschreiten notwendig auch auf die Rahmenbedingungen beziehen und dann die Tendenz zur administrativen Festschreibung - sprich: Institutionalisierung - des Bestehenden - . . . konterkarieren« (Gronemeyer, 1973: 16). Gronemeyer wendet sich auch gegen diejenigen Kulturkritiker, die das Ziel Emanzipation so hoch ansiedeln, daß es von den Alltags Niederungen, gerade auch der Stadtplanung her gesehen, unerreichbar erscheint. Er meint es sei zu fragen, ob sich mancher Kritiker nicht zu sehr in einer kulturpessimistischen Pose gefalle, die es unterläßt, latente Emanzipationsmöglichkeiten in Gebrauch zu nehmen. Es sollte geprüft werden, ob man das Kind nicht mit dem Bade ausschüttet, wenn die unter Komplexitätsdruck hier und da konzedierte Partizipation sogleich unter das Verdikt 'Technokratie' fällt (vgl. 1973: 15). Soll Partizipation nicht auf einige wenige elitäre Expertengruppen beschränkt bleiben, so ist eine Problematisierung und damit Politisierung des Planungsprozesses eine unabdingbare Voraussetzung. Vilmar geht davon aus, daß dieser Politisierungseffekt von der Veränderung der Position der Menschen am Arbeitsplatz ausgehen müsse, um sich von dort auf andere Bereiche, u. a. auch die Stadtplanung auszuweiten. »Die Verwandlung stummer Befehlsempfänger in Arbeiter, die durch die Mitbestimmung am Arbeitsplatz an Ent-

scheidungsprozessen beteiligt werden, stärkt allgemein das Selbstbewußtsein der abhängigen Massen, löst gesellschaftliche Apathie im weitesten Sinne des Wortes auf und hat einen demokratischen Politisierungseffekt, der sich langfristig entscheidend auswirken kann« (Vilmar, 1971: 52).
Besonders bei dem Bemühen »Emanzipation« via Partizipation erreichen zu wollen liegt eine große Gefahr darin, daß den Bevölkerungsgruppen, die sich emanzipieren sollen, das selbständige Denken und Artikulieren von Planungsvorstellungen durch elitäre Führer abgenommen wird, die ihre eigenen, evtl. völlig anders gearteten Wünsche und Ziele, als diejenigen der Unterprivilegierten ausgeben. (Dies ist kein spezielles Problem in bezug auf Planungsprozesse, sondern gilt für jede auch noch so gut gemeinte Vertretung fremder Interessen.)

### *2.2.7 Machtumverteilung*

Das Ziel der Machtumverteilung durch Partizipation stellt das bestehende Planungs- und Regierungssystem in mehr oder weniger großem Umfang generell in Frage. Verfolgt Partizipation dieses Ziel, so wird dem »Establishment«, den Regierenden vorgeworfen, sich bewußt oder in milderer Form unbewußt über die berechtigten Interessen der Mehrheit der Bevölkerung hinwegzusetzen. Dieser Zustand kann sich entsprechend dieser Auffassung erst dann bessern, wenn sich die Machtverhältnisse grundsätzlich ändern.
Fragt man sich, inwieweit der generelle Vorwurf der Nichtberücksichtigung von Interessen großer gesellschaftlicher Gruppen berechtigt ist, so mutet eine derart apodiktische Aussage zu pauschal an. Das vermehrte Auftreten von Bürgerinitiativen in der BRD, die niedrigen Wahlbeteiligungen und das Verwerfen wichtiger Regierungsvorlagen in der Schweiz, können jedoch als Indikator dafür gewertet werden, daß zumindest in Teilbereichen am Volk vorbeiregiert wurde.
Andererseits muß man natürlich die Frage stellen, welche Gruppen der Gesellschaft unzufrieden sind mit den getroffenen Entscheidungen. In einer parlamentarischen Demokratie gibt es bei praktisch jeder Frage Bevölkerungsgruppen, deren Interessen überstimmt werden, die in Opposition zu getroffenen Entscheidungen stehen; das wäre soweit ein ganz normaler Vorgang. Schwierig wird es nur dann, wenn immer die genau gleich zusammengesetzten Gruppen überstimmt würden. So gesehen wäre dies eine Frage des fehlenden Minderheitenschutzes. Aber der Vorwurf der einseitigen Interessenvertretung ist weiterreichend; er besagt nicht die Bedürfnisse verschwindender Minderheiten blieben unberücksichtigt, sondern es werde entgegen den

Interessen der Mehrheit des Volkes entschieden. Schwierig wird es für diese, wie für jede andere Theorie, den Nachweis zu führen, welche Art der Entscheidung ›gut für alle Betroffenen‹ wäre, denn darüber streiten sich die Geister. Woher soll der absolute Maßstab genommen werden, um derartige Grundsatzfragen beantworten zu können? Dies würde einen Konsens über gesellschaftspolitische Ziele, deren Hierarchie, sowie über die adäquaten Mittel zu deren Verwirklichung voraussetzen, der wohl nie erreichbar sein wird. Ziel der Forderung nach Umverteilung der Macht über Partizipationsstrategien, sind absolut plebiszitäre Entscheidungen in allen Sach- und Personalfragen. Bestimmenden Einfluß kann eine gesellschaftliche Gruppe erst dann ausüben, wenn sie in den relevanten Entscheidungsgremien die Mehrheit der Sitze erhält. Konsequent zu Ende gedacht würde eine derartige direkt demokratische Regierungsform jegliche Repräsentation überflüssig machen. Sie läßt jedoch die alltäglichen Routineentscheide und die mangelnde Bereitschaft der jeweils Betroffenen außer Acht, sich für jedes sie betreffende Problem zu engagieren, überhaupt genügend sich zu informieren, um darüber plebiszitär entscheiden zu können. An diesem Dilemma muß jedes räteartig konstruierte Partizipationsverfahren scheitern.

Andererseits muß man davon ausgehen, daß Entscheidungsbefugnisse von Verwaltungsbeamten, wie von Parteipolitikern, selten ohne Not aus der Hand gegeben wurden. »In den meisten Fällen, in denen die Macht mit den Bürgern geteilt wurde, haben diese sich ihren Teil genommen, die Stadt gab ihnen nichts von sich aus her. Dieser Vorgang ist nicht neu. Da, wer die Macht hat, sie gewöhnlich behalten will, mußten sich die Machtlosen die Macht erkämpfen, sie wurde ihnen von den Mächtigen nicht angeboten« (Arnstein, 1972: 211). Ohne aktiven Druck der Planungsbetroffenen werden sie kaum zu Entscheidungen gehört oder beigezogen werden.

Je nachdem wie der Partizipationsbegriff definiert wird, wird auch die Frage, ob eine Machtumverteilung via Bürgerbeteiligung stattfindet oder nicht, anders zu beantworten sein. Geht man jedoch nicht von einer Maximalforderung aus, die als Partizipation nur mehr oder weniger rein plebiszitäre Entscheidungen gelten läßt, so stellt sich die Frage, was unter dem Ziel der Machtumverteilung im Rahmen eines kooperativen Partizipationsbegriffs zu verstehen ist. Arnstein spricht bei der Abgrenzung einzelner Partizipationsbegriffe davon, daß der partnerschaftliche Partizipationsbegriff der »Bürgerkontrolle« eine Neuverteilung der Macht voraussetzt. »Es handelt sich darum, daß die Habenichtse bei der Verfügung über die Weitergabe von Information, bei der Festlegung von Zielen, bei der Zuteilung von Steuergeldern, bei der Leitung von Aktionsprogrammen, bei der Vergabe von Aufträgen und Posten mit dabei sind« (Arnstein, 1972: 193). Der grundlegende Unterschied

zu Narr/Nascholds Partizipationsbegriff liegt darin, daß hier die Betonung nicht auf einer notwendigen Stimmenmehrheit, also absoluter Kontrolle der Entscheidungen liegt, sondern auf der Miteinbeziehung bisher überhaupt nicht vertretener Interessen. »Auf dieser Stufe wird die Macht durch Verhandlungen zwischen Mächtigen und Bürgern tatsächlich umverteilt. Es wird vereinbart, die Planungs- und Entscheidungsverantwortung durch Instrumente wie Programmbeiräte, Planungsausschüsse und Vermittlungsausschüsse (für den Konfliktfall) gemeinsam zu tragen. Wenn die Verfahrensregeln einmal in einem Austauschprozeß festgelegt sind, können sie nicht mehr einseitig geändert werden« (Arnstein, 1972: 209).
Mobilisierung der Bürger nur zur Informationsgewinnung, Partizipation ohne Neuverteilung der Macht, d. h. ohne Delegation von Entscheidungsbefugnissen, führt auch in Arnsteins Augen zwangsläufig zur Frustration. Die Betroffenen fragen sich nach kurzer Zeit, wozu sie eigentlich ihre Zeit opfern, »wenn die da oben doch entscheiden wie sie wollen«.[6]

### *2.2.8 Effizienzsteigerung*

Dieses Argument wurde schon weiter oben angesprochen. Es läuft darauf hinaus, daß eine komplexe, arbeitsteilige Gesellschaft in allen Bereichen, nicht nur der Stadtplanung, über mehr und bessere Informationen verfügen muß, um rational entscheiden zu können. Dieser Druck wird dadurch nocht verstärkt, daß der Anteil langfristig bedeutsamer und mit großem finanziellem Aufwand verbundener Entscheidungen ständig zunimmt. Die Bürgerbeteiligung wird daher ausdrücklich begrüßt, da in ihr ein Mittel zur Bedürfnisermittlung und zur Informationsaufarbeitung, z. B. in Form von Alternativplanungen gesehen wird.
Pflaumer z. B. begründet vor allem mit diesem Argument die Notwendigkeit der Ausweitung partizipatorischer Gremien im Stadtplanungsprozeß. Er meint Partizipation sei »insbesondere geboten, weil die Forderung nach Demokratisierung des Verwaltungsprozesses im planenden Bereich zweckmäßig und sinnvoll ist. Zweckmäßig, weil sie auf eine Rationalisierung des Verfahrens zugunsten der Herstellung größerer Effizienz hinausläuft . . .« (Pflaumer, 1972: 81).

6 Dieser Umstand wird durch ein Plakat ausgedrückt, welches im Mai 1968 in Paris von Studenten gemalt wurde; worauf zu lesen war: »je praticipe, tu participes, il participe, nous participons, vous participez, ils profitent«. (Vgl. Arnstein, 1969: 216).

Im vorhergehenden Abschnitt haben wir darzulegen versucht, wie vielfältig die Palette der Ziele ist, die mit Hilfe des Instrumentes Partizipation angestrebt werden. Die wenigen Autoren, die bisher versuchten Partizipationsbegriffe und -ziele zu ordnen (Arnstein, 1969; Dienel, 1971; Dietze, 1972; Alemann, 1975), sind von sehr unterschiedlichen Ordnungskriterien ausgegangen. In der Regel wird eine Untergliederung der Partizipationsbegriffe vorgenommen, um »echte«, »wahre«, »richtige« etc. von »unechter«, »verschleiernder«, »falscher« Partizipation unterscheiden zu können.

Dietze z. B. verwendet kein explizites Unterscheidungskriterium. Bei der Auswertung von sechs Publikationen kommt er auf fünf Zielgruppen, die er nach der Häufigkeit der Nennung in folgende Reihe bringt:

1. Emanzipation der Bürger
2. Auswirkungen auf die Entscheidungen der politischen Gremien und Vertreter
3. Anpassung der Planung an die Bedürfnisse der Betroffenen
4. Verbesserung der Information über Planungsvorhaben
5. Verbesserung der Pläne und Planung. (Dietze, 1972: 118)

Dienel versucht weniger Ziele, die mit Partizipation verfolgt werden, zu ordnen, er unterscheidet vielmehr drei unterschiedliche Arten von Partizipation: »agierende«, »konsumierende« und »symbolische« Partizipation. Nur der Begriff der »agierenden« Partizipation wird näher umschrieben als »Beteiligung . . . mit Aussicht auf Wirkung«, die beiden anderen Begriffe werden nicht genauer ausgeführt (Dienel, 1971: 153).

Der umfassendste Versuch, die Vielzahl unterschiedlicher Partizipationsbegriffe zu ordnen, wurde bisher von Arnstein vorgelegt. Sie unterscheidet acht Stufen der Bürgerbeteiligung. Partizipation mit dem Effekt der:

1. Manipulation,
2. Therapie,
3. Information,
4. Beratung,
5. Scheinbefugnis,
6. Partnerschaft,
7. Delegation von Entscheidungen,
8. Bürgerkontrolle.

Diese acht Stufen sind in die 3 Hauptgruppen der »Nichtbeteiligung« (Stufe 1 und 2), der »Spielwiese« (Stufe 3 – 5) und der »Bürgermacht« (Stufe 6 –

8) untergliedert (Arnstein, 1969: 217; deutsch, 1972: 195). Arnstein verwendet dabei als einziges durchgängiges Ordnungskriterium das Ausmaß der Macht, welches den Bürgern zur Beeinflussung von Planung (in ihrem Sinne) zugestanden wird.

Dieser Klassifikation liegt die grundlegende Dichotomie von Machtlosen einerseits und Mächtigen andererseits zugrunde. Das Ziel einer Ausweitung der Bürgerbeteiligung kann so gesehen nur in einer Umverteilung der Macht zu Gunsten breiter Bevölkerungsgruppen gesehen werden. Arnstein geht davon aus, daß in der Realität nicht zwei monolithische Blöcke gegeneinander stehen; sie meint bedeutsam in diesem Zusammenhang sei jedoch, daß jeweils die einen die anderen als Block wahrnehmen. »Die Treppe stellt Machtlose gegen Mächtige, um die grundsätzlichen Gegensätze zwischen ihnen zu erhellen. Tatsächlich handelt es sich weder bei den Habenichtsen noch bei den Mächtigen um homogene Blöcke. Jede Gruppe schließt in sich eine Menge unterschiedlicher Ansichten, wichtiger Differenzen, widersprüchlicher 'wohlerworbener Rechte' und in sich gespaltener Teilgruppen. Die Rechtfertigung für den Gebrauch derartiger vereinfachter Abstraktionen liegt darin, daß die Habenichtse die Mächtigen meist als ein monolithisches 'System' wahrnehmen und daß die Mächtigen in der Tat die Habenichtse als eine Masse von 'denen da' sehen, ohne Verständnis der Klassen- und Kastendifferenzen zwischen ihnen« (Arnstein, 1972: 196).

Die Frage, wo nun eigentlich die Grenze zwischen den Mächtigen und den Machtlosen verläuft, ist damit nicht beantwortet. Sie kann u. a. durch Machtstrukturstudien zu ermitteln versucht werden; sie wird kaum genau auszumachen sein, da diese Grenze, bei unterschiedlicher Definition von Macht, sich vom einen ins andere Extrem verschieben kann. Im konkreten Planungsprozeß wird es immer darum gehen, durch Partizipation diese Grenze zu Gunsten der Betroffenen zu verschieben.

In den beiden untersten Stufen von Arnstein's Typologie geht es nicht darum, die Bürger am Planungsprozeß zu beteiligen, ihnen eine auch noch so begrenzte Machtbefugnis zu übertragen. Ziel dieser Scheinpartizipation ist es, den Bürger entsprechend den Vorstellungen der Planenden zu »erziehen«. Erst die Stufen der Spielwiese können, je nach politischem Standpunkt, als »Partizipation« oder zumindest als Vorbedingung von Partizipation betrachtet werden. Die zwei obersten Stufen, die Delegation von Entscheidungen und die Bürgerkontrolle hingegen würden schon eine ziemlich einschneidende Änderung der Organisation des Planungsprozesses und darüber hinausgehend des Demokratieverständnisses[7] voraussetzen, da diese Stufen sich nur schwer mit einem repräsentativen Staatsaufbau verbinden lassen.

7 Auf das Verhältnis Demokratieverständnis – Partizipation wird in Kapitel 3 näher eingegangen.

Wie schon weiter oben festgestellt wurde, liegt in der Regel der ausschließliche Zweck der Ordnung oder Hierarchisierung von Partizipationsbegriffen und -zielen darin, »echte« von »unechter« Bürgerbeteiligung zu trennen. In der politischen wie in der ideologischen Arena ist diese Fragestellung das zentrale Problem der Partizipationsdiskussion. Hinterfragt man den Sinn einer derartigen Trennung in »wahre« und »falsche« Partizipation von einem mehr pragmatischen Blickwinkel aus, so müßte die Fragestellung anders lauten. Man müßte dann fragen, ob sich nicht Voraussetzungen finden ließen, welche die verschiedenen Partizipationsbegriffe gemeinsam haben, und ob sich darüberhinaus nicht eine Art Hierarchie der Partizipationsziele und damit der Partizipationsbegriffe, die von diesen Zielen ausgehen, bilden ließe, die alle auf den grundlegenden Voraussetzungen der Partizipation aufbauen, deren Verwirklichung gemessen am Status quo jedoch immer größere Änderungen der bestehenden Gesellschaftsstruktur voraussetzen würde. Dieser Vorschlag geht von der Überlegung aus, daß es, so ketzerisch das für manche Ohren klingen mag, weniger wichtig ist, eine bestimmte Stufe oder Art und Weise der Bürgerbeteiligung als einzig echte Partizipation zu deklarieren, denn sich über die *Bedingungen des nächsten Schrittes in Richtung vermehrter Partizipation* zu einigen, unabhängig davon, wie hoch das Ziel nun gesteckt sein mag. Dahinter steht die Einsicht, daß es unmöglich ist, etwas über die Erreichbarkeit oder Nichterreichbarkeit eines weitreichenden Partizipationsbegriffs auszusagen. »An Begriffsdefinitionen kann sich bekanntlich keine Wahr-Falsch-Diskussion entzünden, Definitionen sind zweckmäßig oder nicht, aber nie wahr oder falsch« (Britsch, 1972: 68).

Sieht man unter diesem Aspekt die in Kapitel 2.2 dargestellten Ziele der Partizipation durch, so wäre wahrscheinlich unbestritten das Ziel der besseren Informationsvermittlung, sowohl von der planenden Verwaltung zum betroffenen Bürger, wie vom Bürger zur Verwaltung, die absolute Voraussetzung, ohne die eine wie auch immer geartete Partizipation undenkbar ist. Dies würde gleichzeitig zumindest eine teilweise Änderung des üblichen Planungsverfahrens voraussetzen. Auf diesen beiden Stufen aufbauend sind die höherrangigen Ziele der Effizienzsteigerung, der Einschränkung von Manipulationsmöglichkeiten, der Machtumverteilung und der Emanzipation überhaupt erst denkbar. (Die hier angeführte Reihenfolge der Zielsetzungen ist zwar bewußt gewählt, stellt jedoch eine absolut subjektive Einschätzung des Schwierigkeitsgrades der angegebenen Ziele dar.)

## *2.4 Voraussetzungen vermehrter Partizipation*

Wenn von notwendigen Voraussetzungen vermehrter Bürgerbeteiligung die Rede ist, wird überwiegend von den Anforderungen gesprochen, die auf den Bürger zukommen. Demgegenüber treten die Voraussetzungen, die für eine effektive Partizipation auf Seiten der Planer, der Organisation des Planungsprozesses und der Art des Planungsproblems gegeben sein müssen, oft etwas in den Hintergrund. Wir wollen unser Augenmerk auf die Voraussetzungen der Partizipation in allen diesen vier Bereichen richten, da sich diese Probleme gegenseitig bedingen. Ohne Motivation auf Seiten der Betroffenen ist Partizipation ebenso undenkbar, wie ohne vorherige Problematisierung der anstehenden Planungsfragen, ohne entsprechende Ausbildung und Bereitschaft auf Seiten der Planer oder ohne eine Änderung des gegenwärtigen Planungsprozesses zu Gunsten einer frühzeitigen Einbeziehung der Betroffenen.

### *2.4.1 Voraussetzungen bezüglich der Art des Planungsproblems*

#### *2.4.1.1 Partizipationseignung*

Fragt man sich, ob alle in irgendeiner Form anstehenden Planungsprobleme in gleicher Weise sich zur Mitberatung und Mitentscheidung durch die Betroffenen eignen, sieht man bald, daß nicht jede anstehende Planungsfrage gleich partizipationsgeeignet ist. Es ist schwer bis unmöglich eine eindeutige Rangskala der Partizipationseignung einzelner Planungsprobleme aufzustellen. Man kann jedoch versuchen diejenigen Faktoren herauszufinden, die eine vermehrte Beteiligung der Bürger erleichtern bzw. diese eher erschweren.[8]

Ein wesentliches Merkmal eines jeden Planungsproblems stellt die Anzahl der von einem konkreten Projekt betroffenen Personen dar. Gerade dieser Faktor kann sich sowohl positiv wie auch negativ auf eine wünschenswerte Beteiligung der Bürger auswirken. Einerseits kann man davon ausgehen, daß mit einer wachsenden Zahl von betroffenen Personen der Politisierungsgrad des anstehenden Problems,und damit auch die Möglichkeit der Mobilisierung der

8 Die folgenden Ausführungen basieren im wesentlichen auf der von P. Dienel (1971) vorgebrachten Unterscheidung der Qualität von Planungsproblemen.

Bevölkerung, wächst. Beispiele hierfür stellt der Bau von Kernkraftwerken, von Großflughäfen, großen Industrieansiedlungen etc. dar. Andererseits schließen Größenordnungen von mehreren hunderttausend Betroffenen, wie es bei derartigen Großprojekten leicht der Fall sein kann, die aktive Beteiligung jedes Einzelnen an der Meinungsbildung und Entscheidung von vorneherein aus. Bei derartigen Projekten können nur repräsentative Beteiligungsformen in Frage kommen, was sofort wieder zu erheblichen Problemen der Zusammensetzung und Reaktionsfähigkeit des Partizipationsgremiums führt. Die Tendenz zur Verselbständigung der Repräsentanten der betroffenen Bevölkerung wird dadurch gefördert, wie es von R. Michels schon vor mehr als einem halben Jahrhundert in seinem »ehernen Gesetz der Oligarchie« formuliert und am Beispiel der Sozialdemokratischen Partei exemplifiziert wurde.[9] Andererseits ist es bei einem kleinen, überschaubaren Projekt oft sehr schwer den Betroffenen die Probleme, die für sie in einer Planung stecken, soweit deutlich zu machen, daß sie bereit sind sich für die Vertretung ihrer Interessen einzusetzen. Eine optimale »Größe der Betroffenheit« festlegen zu wollen scheitert neben den oben aufgezeigten gegenläufigen Tendenzen daran, daß zu viele weitere Faktoren die Partizipationseignung beeinflußen.

Die unterschiedliche Dringlichkeit anstehender Planungsfragen setzt der Bürgerbeteiligung unter Umständen einen sehr engen Rahmen. Partizipieren kann nur derjenige, der über die anstehenden Probleme wenigstens grob informiert ist. Bis eine größere Gruppe mit entsprechendem Informationsmaterial versorgt ist und sich eine Meinung gebildet hat, vergehen einige Wochen. Steht diese Zeit nicht zur Verfügung, ist Partizipation von vorneherein zum Scheitern verurteilt. Die übergroße Dringlichkeit eines Projektes ist jedoch nie von vorneherein gegeben, sie entsteht (bewußt oder unbewußt) durch zu späte Einbeziehung der Betroffenen in den Planungsprozeß (abgesehen von den in der Planung seltenen Situationen, in denen eine Entscheidung tatsächlich innerhalb kürzester Zeit getroffen werden muß und damit der Partizipation nicht zugänglich ist).

Die Komplexität eines Planungsproblems hat einen ganz wesentlichen Einfluß darauf, wie leicht es für die betroffenen Bürger ist, sich in die abzuwägenden Fragen einzuarbeiten. Je komplexer eine Problemstellung, desto größer ist der Informationsbedarf und desto schwieriger ist es in der Regel die relevanten Daten gegeneinander abzuwägen. Dies würde im Prinzip bedeuten, je komplexer ein Planungsproblem, desto weniger eignet es sich für Partizipation. Dagegen wäre jedoch einzuwenden, daß es durchaus möglich erscheint die

9 Vgl.: Robert Michels, Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie, 1. Aufl., Leipzig, 1910; Neudruck der zweiten Aufl. (Leipzig, 1925), Stuttgart 1957.

zentralen Daten den betroffenen Bürgern schon in aufbereiteter Form zugänglich zu machen.
Eine Planungsmaßnahme kann die Bewohner in unterschiedlich starkem Maße betreffen. Hier stellt sich die heikle Frage, ob z. B. die Betroffenheit des Hauseigentümers, des Wohnungsmieters, des Ladenpächters, des Kunden oder Besuchers bei der Beratung und Entscheidung gleich behandelt,oder ob sie ein unterschiedlich starkes Gewicht erhalten sollen. Es liegt nahe die Bedürfnisse der genannten Personengruppen unterschiedlich zu gewichten, aber woher soll der Gewichtungsschlüssel genommen werden, der von allen Beteiligten akzeptiert wird?
Ein weiterer heikler Punkt bezüglich der Partizipationseignung von Planungsproblemen ist die Transparenzverträglichkeit. Es gibt durchaus Entscheidungen, die sich nicht für eine breite öffentliche Diskussion eignen. Im Planungsbereich handelt es sich dabei allgemein um Planungsfestsetzungen, die dazu beitragen könnten die Bodenspekulation anzuheizen.
In engem Zusammenhang mit der Komplexität einer Planung steht die Frage, inwieweit eine einmal getroffene Entscheidung wieder rückgängig gemacht werden kann. Je umfassender die Planung, desto schwieriger ist es eine später sich abzeichnende Fehlplanung zu revidieren. Ganze Stadtteile kann man nicht beliebig abreißen und neu aufbauen, wenn sich eine bessere Lösung abzeichnet. Entsprechend kann man die Tendenz feststellen, je irreversibler ein Problem sich darstellt, desto stärker die eigentliche Entscheidung von der Öffentlichkeit abzukapseln und in reine Expertengremien zu verlegen.
Es gibt noch etliche weitere Faktoren, die die Partizipationseignung beeinflussen, wie z. B. die Homogenität oder Heterogenität der betroffenen Bevölkerung in Bezug auf Alter, Einkommen, Schichtzugehörigkeit etc. Ein homogenes Quartier ist leichter planbar, da bei vielen Fragen von einer weitgehend ähnlichen Interessenlage der betroffenen Bürger ausgegangen werden kann. Andererseits versucht man bei Quartierneuplanungen seit einiger Zeit gerade die Entstehung bevölkerungsmäßig homogener Quartiere zu vermeiden, da ein mehr oder weniger stark durchmischtes Quartier für das Zusammenleben verschiedener sozialer Gruppen förderlicher angesehen wird und auch die in homogenen Quartieren oft zu beobachtende starke soziale Kontrolle der Bewohner untereinander vermieden wird.[10]
Insgesamt muß die obige kurze Analyse der Faktoren, die für die Partizipationseignung von Planungsproblemen bestimmend sind, unbefriedigt lassen, da sie beim besten Willen keine objektiv gültigen Angaben darüber zuläßt, welche Art von Planungsaufgaben für die Beteiligung der Bürger am

10 Vgl. hierzu: P. Atteslander, Dichte und Mischung der Bevölkerung, Berlin 1974, S. 68 ff.

besten geeignet ist. Wenn man sich die Vielfalt der Faktoren ansieht, die ein Planungsprojekt maßgeblich beeinflussen, ist dieses Ergebnis eigentlich nicht weiter verwunderlich. Schon bei dem eingeschränkten Rahmen, den das deutsche Städtebauförderungsgesetz der Partizipation läßt, hat sich bald herausgestellt, daß die Situation der einzelnen Sanierungs- und Entwicklungsprojekte so stark voneinander abweicht, daß es unmöglich erschien ein generelles Vorgehen für alle Sanierungsprojekte vorzuschreiben. Augenblicklich wird daher auch versucht durch eine Analyse der bisher im Rahmen des Städtebauförderungsgesetzes durchgeführten Sanierungsprojekte zu situationsspezifischen Partizipationsmodellen vorzustoßen. Dabei muß man bedenken, daß Sanierungsprojekte nur einen Bruchteil aller städtebaulichen Planungen und diese wiederum einen Bruchteil aller Planungsmaßnahmen überhaupt ausmachen.
Vor diesem Hintergrund gewinnt die Entwicklung und Erprobung von Partizipationsmodellen für unterschiedlich strukturierte Planungssituationen ein erheblich größeres Gewicht, als ihr in der heutigen, vielfach nur an den Schlagworten der Demokratisierung und Emanzipation orientierten Diskussion eingeräumt wird. Dieser Überlegung folgend beschäftigen wir uns im 5. Kapitel besonders eingehend mit den bisher vorgebrachten Entwürfen für Partizipationsmodelle und analysieren diese bezüglich der ihnen zugrunde liegenden Partizipations-, Demokratie- und Planungsbegriffe, sowie bezüglich ihrer Eignung für bestimmte Planungssituationen.

#### *2.4.1.2 Problematisierung eines Planungsproblems*

Voraussetzung jeder Mitwirkung ist, daß ein Planungsproblem als problematisch angesehen wird. Solange es den Anschein hat, als gäbe es für die Mehrzahl von Planungsaufgaben technisch zwingend vorgegebene Lösungen, auf die jeder Fachmann, der mit der Materie einigermaßen vertraut ist, stoßen muß, kommt die Forderung nach Bürgerbeteiligung in den Geruch des Querulantentums bzw. des Aktivismus und wird oft entsprechend behandelt. Dieser noch weit verbreitete Glaube an die eine, technisch einzig richtige Lösung, muß erst einmal erschüttert werden, bevor es überhaupt möglich ist, an eine Mitwirkung der betroffenen Bevölkerung in größerem Umfang zu denken. Erst wenn sich bei allen - bzw. realistisch gesehen bei einer größeren Anzahl Planungsbetroffener - die Erkenntnis durchgesetzt haben wird, daß zwar viele täglich notwendige Entscheidungen im Bereich der Stadtplanung als Routineentscheidungen einzuordnen sind, die man wirklich besser den dafür ausgebildeten Spezialisten alleine überläßt, für einen Großteil der Planungs-

aufgaben jedoch alternative Lösungen denkbar sind, kann ein größeres Interesse und eine verstärkte Mitwirkungsbereitschaft an Planungsproblemen erwartet werden.

Im Städtebaubericht 1970 der Bundesregierung kann man den Satz lesen: »Die Aktivierung des Interesses der Bürger an Planungsentscheidungen hängt nicht nur ab von institutionellen und rechtlichen Möglichkeiten oder Hemmnissen, sondern ebenso vom politischen Bewußtsein und der Problemkenntnis der Bürger« (Deutscher Bundestag, Drucksache VI/1497, S. 53). Es sieht beinahe so aus, als nehme diese Erkenntnis von der obersten Planungsebene des Bundes bis hin zu den kleinen Gemeinden auf dem Lande laufend ab. Zu dieser Annahme führt die Lektüre der verschiedenen Landesentwicklungsprogramme, wie auch der Stadtentwicklungspläne größerer Städte; bei den kleineren Gemeinden ist dann offiziell von Bürgerbeteiligung überhaupt nicht mehr die Rede, außer in den periodisch wiederkehrenden Wahlreden. Man kann sich fragen, ob dies mit der von oben nach unten abnehmenden Einsicht in die notwendigen Grundvoraussetzungen vermehrter Partizipation zu tun hat, oder ob sich dies nicht vorwiegend mit einer anderen (negativeren) Grundeinstellung zur Frage vermehrter Bürgerbeteiligung an Planungsentscheiden erklären läßt.

Es hat wenig Sinn noch so perfekte Partizipationsmodelle auszuknobeln, solange keine politische Öffentlichkeit vorhanden ist, die sich überhaupt für Planungsfragen interessiert. Wie schon öfters angetönt ist eine wesentliche Verbesserung des Informationsflusses von der Verwaltung/Exekutive zum Bürger die wohl vordringlichste Aufgabe im Hinblick auf das Ziel einer Ausweitung der Bürgerbeteiligung an Planungsprozessen, bevor an irgendwelche spezifischen Formen der Institutionalisierung dieser Zusammenarbeit gedacht werden kann.

Wenn die Bürger offiziell zur Mitwirkung an einem Planungsproblem eingeladen werden, geschieht dies meist, indem die örtlichen Vereine und Verbände angeschrieben und zu Beratungen hinzugezogen werden. Die große Masse der Bürger ist jedoch unorganisiert. »Wenn man die örtlichen Vereine und Verbände informiert, so hat man etwa 10 Prozent der Bevölkerung – viele von ihnen mehrfach – erfaßt. Will man die übrigen zur Mitwirkung bringen, bedarf es anderer Mittel und Verfahren, als wenn man die sogenannten Sozialaktiven erreichen will« (Dienel, 1971: 27).

Zur Problematisierung von Planungsfragen gehört vor allem die Aufstellung und Veröffentlichung alternativer Gestaltungsmöglichkeiten verbunden mit der Erläuterung der daraus entstehenden unterschiedlichen Folgen, soweit diese sich zum Zeitpunkt der Planung absehen lassen. Man kann davon ausgehen, daß es wenige Dinge gibt, die einen potentiell interessierten Bürger mit

größerer Wahrscheinlichkeit von einer näheren Beschäftigung mit einem Planungsproblem abzuhalten vermögen, als ein einziger, offiziell veröffentlichter Plan, der noch dazu von einem berühmten Professor entworfen oder begutachtet wurde. Wenn von vorneherein beim betroffenen Bürger der Eindruck entsteht, es gäbe eine bis ins Detail zwingend richtige Lösung, d. h. er könne absolut nichts zur Entscheidung beitragen, so ist es kein Wunder, daß er sich nicht an der Diskussion beteiligt. Genau dieser Eindruck mußte jedoch bei der Art und Weise, wie Planungsprobleme bisher meist ausschließlich in Expertenbüros ausgetüftelt wurden, bei dem Bürger, für den geplant wird, entstehen.

Stadtplanung ist kein unproblematisches, sondern ein enorm politisches Unterfangen. »Sie ist vielfach angewiesen auf politische Kräfte, die wirksame Lösungen komplexer Probleme gegen Widerstände durchzusetzen vermögen. Wegen ihrer Intentionen bedarf die Raumordnung im besonderen Maße der Kontrolle. Diese kann ohne die Ergänzung durch eine kritische Öffentlichkeit nicht im wünschenswerten Umfang erbracht werden« (Dienel, 1969: 7). Nur wenn Planungsfragen als problematisch und damit auch als politisch und nicht als rein technokratisch zu entscheidende Probleme erkannt werden, kann vom Bürger erst die dringend notwendige Kontrollfunktion innerhalb des Planungsprozesses wahrgenommen werden. Sobald es für ein Problem mehr als eine einzige zwingend richtige Lösung gibt – was relativ selten vorkommt – ist die getroffene Entscheidung politischer Natur und nicht rein technischer. Gerade hierin liegt ein zentraler Punkt der Partizipationsdiskussion, indem oft die Ansicht vertreten wird, politische Fragen seien ausschließlich von Politikern zu entscheiden. Hinter dieser Meinung verbirgt sich eine rein formale Definition des Politischen. Wir werden, nachdem wir die Frage des Demokratieverständnisses diskutiert haben noch genauer auf das Verhältnis Bürger – Politiker einzugehen haben. Partizipation an der Stadtplanung bedeutet weitgehend nichts anderes, als zu kontroversen Fragen Stellung zu beziehen und zu versuchen den Entscheid in die Richtung der eigenen Interessenlage zu beeinflussen. Unter diesem Gesichtspunkt muß darauf geachtet werden, daß im Zuge der dringend notwendigen Vergrößerung des Informationsflusses von der Verwaltung zum Bürger Partizipation nicht zu purer Befriedigungstaktik wird. Durch sie werden dann Konflikte statt ausgetragen »unterdrückt, zerredet, hinter freundlichen Dekorationen versteckt« (Wertz, 1972: 284).

### 2.4.2 *Voraussetzungen bezüglich der betroffenen Bürger*

#### 2.4.2.1 *Erkennen eigener Interessen*

Eine Grundvoraussetzung, um an der Diskussion von Planungsproblemen teilnehmen zu können, ist ein mehr oder weniger klar umrissener eigener Standpunkt. Dahinter verbirgt sich jedoch die alte Schwierigkeit, daß eine Vorstellung dessen, was einer Person oder einer Gruppe am Nützlichsten erscheint, nur aufgrund eingehender Informationen und einer längeren Beschäftigung mit der Materie sich herausbilden kann. Da diese Vorbedingungen jedoch bei der Mehrzahl aller Planungsmaßnahmen als nicht erfüllt angesehen werden müssen, kann es wiederum nicht erstaunen, daß sich in der Regel nur ein sehr kleiner Anteil der Betroffenen aktiv für Planungsfragen interessiert und eine klar formulierte eigene Meinung zum anstehenden Problem zu artikulieren vermag.

Eine Erklärung für die bei der Mehrzahl der Betroffenen fehlende eigene Meinung sieht Peattie darin, daß eine Gruppe nur als Reaktion auf eine akute Bedrohung sich mit der Situation auseinandersetzt, organisiert und dezidiert ihre Interessen verteidigt. Solange durch eine Planungsmaßnahme keine direkte Bedrohung einer ganzen Gruppe entsteht, wird auch mit keinem massiven Protest, sondern nur mit Beschwerden einzelner Personen zu rechnen sein, die leicht übergangen werden können. (Vgl. Peattie, 1972: 179).

Daneben besteht dann immer noch das Problem, daß innerhalb eines Planungsgebietes sehr unterschiedliche Interessenlagen der Bewohner bestehen, wodurch es für den Einzelnen besonders schwierig wird im »Gewühl« der konkurrierenden Meinungen zu seiner eigenen Ansicht zu gelangen.

Herlyn geht schon von einer eigentlich atypischen Erscheinung aus, wenn er schreibt: »Die Tatsache, daß der Widerstand gegen Maßnahmen der Stadterneuerung häufig gerade von denen kommt, denen der Städtebauer helfen will, deutet auf eine häufig anzutreffende Behandlung der Betroffenen als Objekte einer Planung hin, die technokratisch ihre Machtpositionen ohne Gespür für die berechtigten Lebensinteressen von marginalen Personengruppen durchsetzt« (Herlyn, 1972: 234). Eine derartige Konstellation kann sich erst dann ergeben, wenn die Beplanten einen eigenen Standpunkt haben und ihn verteidigen. Bei der Mehrzahl der Planungsmaßnahmen ist dies jedoch, aus den weiter oben erwähnten Gründen, nicht der Fall.

Ob die Betroffenen eigene Ansprüche anmelden oder nicht, hängt sehr stark von der Art des Planungsproblems ab. Viele Planungen haben Konsequen-

zen, die erst mittel- bis langfristig wirksam werden, vor allem dann, wenn durch sie Umstrukturierungsprozesse, wie Nutzungsänderungen, in Gang gesetzt werden. Derartige komplexe Erscheinungen sind für die Betroffenen nicht ohne weiteres überblickbar. Andererseits birgt jede noch so gut gemeinte Aufklärung betroffener Bürger über die möglichen Folgen einer Planung immer eine latente Manipulationsgefahr in sich. Der oder die »Aufklärer« denken zwangsläufig in ihren eigenen Kategorien und beeinflussen dadurch die »Unaufgeklärten«, ohne es vielleicht selbst zu bemerken oder zu beabsichtigen, in eine Richtung, die diese aus eigenem Antrieb nie eingeschlagen hätten. Dies verdeutlicht, wie schwierig es ist nur die Vorbedingungen für echte Partizipation, nämlich die Analyse der eigenen Bedürfnisse von Einzelnen und Gruppen, zu schaffen, geschweige denn von heute auf morgen, sozusagen aus dem Stand, effektive Bürgerbeteiligung zu praktizieren.

### *2.4.2.2 Artikulation der Bedürfnisse*

Eng verbunden mit dem Bewußtsein der eigenen Interessen als Voraussetzung jeglicher Teilnahme ist als zweiter Schritt die notwendige Fähigkeit seine Bedürfnisse überzeugend ausdrücken zu können. »Zwar ist Artikulation nocht nicht Partizipation, aber die Wahrnehmung der Betroffenheit und die Extrapolierung der Bedürfnisse sind ein erster Schritt zur Partizipation« (Gronemeyer, 1973: 148). Wenn ein Betroffener sich darüber Klarheit verschafft hat, wie die Planung seinen Interessen entsprechend aussehen sollte, dann beginnt die Auseinandersetzung in der Arena der politischen Meinungen. Hierzu gehören sprachliche und rhetorische Fähigkeiten, die in der Gesamtbevölkerung sehr ungleich verteilt zu finden sind. Der restriktive Sprachcode von Unterschichtangehörigen bildet hier ein wesentliches Handicap, wenn es um die Durchsetzung eigener Vorstellungen gegenüber anderen Gruppen geht. Artikulationsprobleme müssen als eine schwieriger zu überwindende Barriere angesehen werden, als dies bisher gemeinhin angenommen wurde. Als Ausweg wird gelegentlich versucht durch Gemeinwesenarbeiter oder Anwaltsplaner Hilfestellung zu leisten. Das Problem der mangelnden Ausdrucksfähigkeit bei Unterschichtangehörigen würde sich wahrscheinlich gar nicht mit so großer Brisanz stellen, wenn durch allgemein verständliche, nicht im Architekten- bzw. Behörden Chinesisch abgefaßte Erläuterungen zu Planungsvorhaben, von vornherein jeder Betroffene ohne »Übersetzungshilfe« in die Lage versetzt würde zu verstehen, was auf ihn zukommt. Bisher ist für den Nichtfachmann zuerst eine Übersetzung der anstehenden Fragen von der Planer- in die Alltagssprache nötig, um überhaupt die Fragestellung zu ver-

stehen und in einem zweiten Schritt darüber nachdenken zu können. Anschließend müssen dann die in der Alltagssprache vorgebrachten Diskussionsbeiträge wieder in die Planersprache, d. h. in der Regel in graphische Darstellungen rückübersetzt werden.

### *2.4.2.3 Motivation zur Teilnahme*

Die Frage der Motivation, die zu Partizipation führt, hängt eng mit dem Grad der Problematisierung sowie, allgemein ausgedrückt, der Konfliktträchtigkeit des anstehenden Planungsproblems zusammen. Auch wenn die weiter oben erwähnten Vorbedingungen effektiver Partizipation gegeben sind, muß dies nicht zwangsläufig zu einem hohen Partizipationsgrad führen. Die Gründe, die schließlich für den Einzelnen dafür ausschlaggebend sind, daß er sich für Stadtplanungsprobleme interessiert, können sehr unterschiedlicher Natur sein. Dienel (1971: 153) hat versucht die wesentlichsten Motive zusammenzustellen, die für die Teilnahme ausschlaggebend sein können. Er nennt zuerst die finanzielle Vergütung, die den freiberuflichen oder behördlichen Planer zur Mitarbeit motivieren. Diese Möglichkeit dürfte für die Hinzuziehung Planungsbetroffener eher eine untergeordnete Rolle spielen, besonders wenn man an die in letzter Zeit chronisch unter Geldmangel leidenden Kassen der öffentlichen Planungsträger denkt. Als weiteres Motiv sieht er das direkt objektbezogene Interesse, d. h. die traditionelle Einsichtnahme in aufliegende Pläne durch die materiell betroffenen Haus- und Grundstücksbesitzer. Ein objektunabhängiges Interesse wäre dann gegeben, wenn der Partizipierende zwar nicht direkt betroffen ist, sich durch seine Beteiligung jedoch individuelle Vorteile, wie berufliches oder außerberufliches Fortkommen verspricht. Moralische Werte sind ein sehr undeutlich umrissenes Motiv; es umfaßt sowohl politische, wie philosophische und religiöse Werte. Hierin kann, bei entsprechend strukturierter Bevölkerung, ein sehr starkes Motiv für ein Engagement liegen. Ein sehr wirkungsvolles Motiv für Beteiligung kann der Spielreiz sein. Bisher wurde es oft als unseriös angesehen an das »Kind im Manne« zu appelieren, um ihn über Planungsspiele, Preisausschreiben etc. zum Mitdenken zu veranlassen. Dieses weite, bisher nur wenig beackerte Feld könnte in Zukunft einen der Hauptmotivationspunkte für eine stärkere Beteiligung der Bürger an Planungsproblemen darstellen. Bestehende Gruppenzugehörigkeiten können ebenfalls zur Motivation herangezogen werden. Dahinter steckt die Annahme, daß für Organisationsmitglieder, deren Verband oder Verein offiziell zur Teilnahme an der Planung eingeladen wird, hiervon ein Anreiz ausgeht sich genauer über die anstehenden Fragen zu infor-

mieren.Dies stellt jedoch keinen neuen Ansatzpunkt dar, da Vereine und Verbände schon bisher in vielen Fällen offiziell hinzugezogen wurden, was jedoch selten über den Vorstand hinaus zu einer Mobilisierung der Masse der Mitglieder geführt hat. Hinzu kommt, daß nur ein sehr kleiner Teil der Bevölkerung überhaupt in Vereinen organisiert ist.
Da die angeführten Kategorien von Motiven analytischer Natur sind, d. h. in der Realität fast immer gemischt auftreten, kann man nicht sagen, in diesem Fall partizipieren die Betroffenen nur aus finanziellen Gründen, aufgrund moralischer Verpflichtung oder aus Interesse an der Sache. Immerhin kann eine genauere Beschäftigung mit den möglichen Motiven Hinweise darauf geben, wo weitere Ansatzpunkte für die Mobilisierung der Bevölkerung liegen. Am Schwierigsten ist es diejenigen zu motivieren, die kein »objektbezogenes« Interesse oder »objektunabhängiges« Interesse von selbst zur Teilnahme veranlaßt. »Wer aufgrund von Bildungsbesitz oder pekuniärer Potenz im Geschäft ist, braucht zu politischer Teilnahme nicht stimuliert oder motiviert zu werden. Partizipation ist hier ja nicht das abstrakt mündige Verhalten, sondern ein Partizipieren im wohlverstandenen eigenen Interesse: Partizipation an der Verteilung von Macht und Einfluß« (Gronemeyer, 1973: 35).

### *2.4.2.4 Notwendige fachliche Kompetenz und Unabhängigkeit der Betroffenen*

Eine zentrale Frage, die in der Partizipationsdiskussion immer wieder auftaucht, lautet: Welcher Grad an fachlicher Kompetenz ist notwendig, um mitdiskutieren und mitentscheiden zu können? Es liegt auf der Hand, daß keine allgemein gültige Grenze angegeben werden kann, etwa in der Form: ein Fünftel des verfügbaren Wissens zu dem anstehenden Problem sei unbedingt notwendig, um überhaupt mitreden zu können. Woher weiß man denn überhaupt, wie das hundertprozentige Wissen zu einem Planungsproblem abzugrenzen wäre? Darüber herrscht gerade oft keine Klarheit. In der Regel wird, im Interesse einer möglichst raschen Entscheidung, versucht das relevante Faktorenbündel (technische, rechtliche, biologische, soziale Fragestellungen) im Sinne einer Reduzierung des Komplexitätsgrades der anstehenden Entscheidung auf die absolut notwendigen Punkte zu beschränken. Durch dieses Prozedere fällt oft die Analyse langfristig wichtiger Auswirkungen (z. B. auf das Sozialverhalten und die Umwelt) unter den Tisch. Wenn man die große Masse der bei jeder Planung zu treffenden Entscheidungen untergliedert in solche, die die Grundkonzeption betreffen und solche, die Detailfragen zum Inhalt haben, so scheint die Mitarbeit des Laien im Bereich der

strategisch wichtigen Entscheidungen über die Grundkonzeption (vgl. Ozbekhan, 1969: 135 f.) vom notwendigen Fachwissen her am ehesten möglich und sinnvoll zu sein. Je normativer, d. h. je politischer ein Entscheid ist, um so leichter kann auch ein vollkommener Laie einen Diskussionsbeitrag liefern. Wenn z. B. die Frage lautet, soll ein Park in seiner jetzigen Größe bestehen bleiben oder durch eine vierspurige Straße erheblich verkleinert bzw. durchschnitten werden, so läßt sich diese Frage nicht rein technisch entscheiden. Zuerst müssen Prioritäten gesetzt werden; in diesem Fall lautet die Frage: Soll die Stadt primär verkehrsgerecht oder primär fußgänger- und umweltfreundlich gestaltet werden? Erst wenn die Prioritätenfrage geklärt ist, können die nachrangigen Probleme entschieden werden.

In der alltäglichen Planungspraxis ist jedoch das erstaunliche Phänomen festzustellen, daß derartige Grundsatzfragen, die jeden Bürger betreffen und über die jeder mitdiskutieren kann, am seltensten öffentlich zur Diskussion gestellt werden, sondern von Fall zu Fall durch den Stadtrat bzw. die planende Verwaltung oft widersprüchlich entschieden werden. Umgekehrt muß man wohl davon ausgehen, daß bei den technischen Detailfragen (z. B. welcher Art der Straßenbelag sein soll, wie groß die Ver- und Entsorgungskapazitäten sein müssen, in welchem Abstand die Straßenlaternen stehen müssen) sehr schnell die Grenze dessen erreicht wird, ab welcher der Laie nichts mehr beitragen kann.

»Ohne Reduktion der Komplexität des Planungsinhalts, wobei dann stufenweise erweitert werden kann, ist keine Partizipation praktizierbar! Denn so legitim der Bürger als sein eigener Problemdefinierer und -löser auftritt, so stark ist in der modernen Arbeitsteiligkeit sein Laientum (technisch gesehen) – den Mut zum bewußten Laientum, seine bewußte kommunikative Explizierung, ja den Stolz darauf, gilt es aber als Medium einer breiten Emanzipatorik zu fördern« (Zerweck, 1972: 147).

Wie Zerweck betont, ist es wichtig einerseits die Einschränkungen zu sehen, denen der Bürger als Laie zwangsläufig unterworfen ist. Andererseits muß aber entschieden der Tendenz entgegengetreten werden zuerst die Anforderungen an das Fachwissen der Bürger ins uferlose zu steigern, um sie sie dann mit dem Argument der fehlenden Kompetenz von der Beteiligung an der Planung ausschließen zu wollen.

Pflaumer kommt zum selben Schluß, wenn er schreibt: »Die Entwicklung zum Sachverständigenrat ist nicht nur wegen der schon angedeuteten Gefahr des Ausschlusses von Öffentlichkeit negativ zu beurteilen, sondern auch wegen der damit zwangsläufig gegebenen Überforderung der Bürger. Sachverständiger kann man eben nicht nebenher sein – dazu sind die Sachen zu kompliziert« (1972: 228). »Aber die Ausbildung der Bürger zu Experten ist

wohl utopisch und bedeutet einen Verlust an Effizienz« (Pflaumer, 1972: 229).
Ein Problem stellt natürlich immer die unterschiedliche Informiertheit der betroffenen Bürger dar. Dienel sieht jedoch in bezug auf das von ihm vorgeschlagene Partizipationsmodell »Planungszelle« in der am Anfang gegebenen, sehr unterschiedlichen Informiertheit der Teilnehmer kein unüberwindbares Problem, da sich im Laufe der Zusammenarbeit ein projektspezifisch genügend großes Wissen bei allen Teilnehmern einstellt (1971: 155). »Es ist sicher nicht möglich, jeden über alles zu informieren; wenn aber einer mitentscheiden soll, so muß ein Minimum an Information über den zu entscheidenden Sachverhalt angeliefert werden. Es ist sinnlos, Herrn Meier mitentscheiden zu lassen, wenn er über das Problem nicht informiert ist. Es ist sehr gewagt, fragt man ihn dennoch, das Demokratie zu nennen« (Dienel, 1971a: 27).
Unabhängig davon, bis zu welchem Komplexitätsgrad jeder einzelne Bürger dem Planungsablauf folgen kann, ist, vor allem bei großen Interessengegensätzen zwischen einzelnen betroffenen Gruppen, die Überwindung der Barriere des Fachwissens dadurch denkbar, daß jede Gruppe eigene (Anwalts-) Planer anstellt. Dies setzt voraus, daß sich die Gruppen auf eine vorhandene Organisation stützen können und über finanzielle Mittel verfügen, wie dies in den USA bei den CDA-Programmen teilweise der Fall war. Arnstein sieht im Rahmen ihrer Stufenleiter der Partizipation nur dann eine effektive Partnerschaft gegeben, »wenn die Führer der Bürger sich auf eine organisierte Machtbasis stützen können und sich vor ihr verantworten müssen; wenn die Bürgergruppe über die finanziellen Mittel verfügt, um ihren Führern eine angemessene Entschädigung für deren erheblichen Zeitaufwand zu gewähren, und wenn sie über die Mittel verfügt, um ihre eigenen Techniker, Anwälte und Gemeinwesenarbeiter anzustellen (und zu entlassen)« (1972: 209).

### *2.4.3 Voraussetzungen bezüglich der Organisation des Planungsprozesses*

#### *2.4.3.1 Alternativplanung und Information der Öffentlichkeit*

Die wichtigsten Voraussetzungen für eine verstärkte Beteiligung der Bürger an Planungsfragen sind in den vorhergehenden Abschnitten in anderen Zusammenhängen schon angeschnitten worden. So wurde betont, daß eine Problematisierung von Planungsfragen durch die öffentliche Diskussion alternativer Vorstellungen, statt eines fertigen Einheitsplanes, wesentlich gefördert würde. Davidoff charakterisiert dieses Problem folgendermaßen: »Auch in der kommunalen Planung führen viele Wege nach Rom, dementsprechend

sollte es viele Alternativpläne geben. Viele mögliche Alternativen müssen ausgearbeitet werden, und zwar von jeweils denen, die spezifischen Konstruktionen für die Zukunft wohlwollend gegenüberstehen. Wie schon angedeutet, werden solche Alternativen heute nicht der Öffentlichkeit präsentiert« (1972: 166). Die bisherige Organisation des Planungsprozesses begünstigte, bzw. forderte fast die Ausarbeitung eines als einzig mögliche, bzw. richtige Lösung dargestellten Einheitsplanes. Die wichtige erste Meinungsbildungs- und Diskussionsphase fand, wenn überhaupt, hinter verschlossenen Türen in den Amtsstuben der behördlichen Planer oder bestenfalls in sogenannten »öffentlichen« Sitzungen von Bauausschüssen statt, zu denen außer zwei oder drei direkt betroffenen Grundstücksbesitzern niemand erschien. Hinter dieser Organisation des Planungsprozesses steht die alte Vorstellung von der Möglichkeit einer wertneutralen Entscheidung, unbeeinflußt vom politischen und ökonomischen Kräftefeld. Schon im Städtebaubericht 1970 der deutschen Bundesregierung wurde »behördlicherseits« festgestellt: »Planungsentscheidungen sind immer unterschiedlichen ökonomischen Interessen ausgesetzt. Sie folgen insoweit keinen wertneutralen Sachgesetzlichkeiten. Eine Expertokratie, die zwingend richtige Lösungen anbietet, ist nicht denkbar. Eine demokratische Lösung kann deshalb nur darin bestehen, gerade diese ökonomischen Interessen offen darzulegen, gegeneinander abzuwägen, den berechtigten Belangen der übrigen Bürger gegenüberzustellen und dann unter Abwägung aller Faktoren zu entscheiden« (Städtebaubericht, 1970: 51). Die Aufstellung alternativer Pläne ist jedoch erst dann sinnvoll, wenn die betroffenen Bürger die Mittel in die Hand bekommen, um die Auswirkungen der verschiedenen möglichen Konzeptionen für ihre spezielle Situation (als Individuum oder als Gruppe) beurteilen zu können. Hier liegt jedoch noch vieles im Argen. Der Informationsaustausch zwischen Planern und politischer Öffentlichkeit ist sehr unterentwickelt.[11] Das heißt, man muß davon ausgehen, daß es bei der gegebenen Informationspraxis den Bürgern, von der kleinen Elite der Fachleute abgesehen, nicht möglich ist alternative Planungskonzepte »fachlich« zu würdigen.

Man muß sich durchaus darüber im klaren sein, daß auch bei einer optimalen Informationspraxis seitens der planenden Verwaltung sich längst nicht alle für die ihr Gebiet betreffende Planung interessieren würden. Andererseits sollten diejenigen, die sich mit Planungsproblemen auseinandersetzen wollen, durch eine entsprechende Informationspraxis der planenden Stellen – auch dazu in die Lage versetzt werden. Dietze sieht eine wesentliche Ursache für die Trennung zwischen Bürgerschaft und Gemeindevertretung gerade darin,

11 Vgl. hierzu die von einem primär juristischen Standpunkt das Thema angehende Studie von Müller, E., 1977; (vor allem S. 124 ff.).

»daß auch für interessierte und aktivierte Bürger wenig Möglichkeiten geboten werden, am kommunalen Geschehen mitzuwirken« (1972: 88). Die Diskrepanz zwischen dem Wissen der Durchschnittsbürger und dem notwendigen Minimalwissen über planerische Möglichkeiten und Zusammenhänge, sowie über das Gestrüpp der Kompetenzstrukturen ist sehr groß. »Die Frage aber bleibt, ob nicht der Informationstransport aus dem Fachbereich, in dem Praktiker und Wissenschaftler für die Raumordnung tätig sind, hinein in andere Bereiche, insbesondere in die politisch bedeutsamen Bereiche verbessert werden muß. Der Informationsaustausch zwischen Planern und breiter Öffentlichkeit ist unterentwickelt. Die Diskussion beschränkt sich mehr als nötig auf den Kreis der Fachleute« (Dienel, 1969: 9).

### *2.4.3.2 Frühzeitige Einbeziehung in den Planungsprozeß*

Eine weitere wichtige Vorbedingung effektiver Partizipation ist in der frühzeitigen Einbeziehung der betroffenen Bürger in den Planungsprozeß zu sehen. Diese Erkenntnis ist in der Literatur und auch bei vielen Stadtplanern im Prinzip unumstritten, nur wird in der Praxis selten dementsprechend gehandelt.

Unterteilt man den Planungsprozeß grob in die fünf Stufen des Problemanstoßes, der Zielfestsetzung, der Alternativensuche, der Entscheidung und der Planausführung, so stellt sich in der Regel heraus, daß, wenn die Betroffenen beigezogen werden, dies in der Regel erst nach der Phase der Alternativenauswahl geschieht, wenn schon ein fertig gezeichneter, zur Ausführung bestimmter Plan vorhanden ist. In dieser Phase hat die Beteiligung der Bürger reinen Alibicharakter, in dem nicht einmal mehr von eigentlicher Mitberatung, geschweige denn Mitentscheidung,die Rede sein kann. Feick hat in einer, zwar nicht als repräsentativ zu bezeichnenden, Umfrage bei zwölf teils freiberuflichen, teils beamteten Planern folgende Einstellung zur Frage des sinnvollsten Zeitpunktes der Einbeziehung der Betroffenen ermittelt: Fünf von elf Planern waren der Ansicht, daß gegenwärtig die Bürger erst bei der öffentlichen Auslegung beigezogen würden, andererseits meinten nur knapp die Hälfte der Befragten, die Betroffenen sollten schon in einem früheren Planungsstadium beigezogen werden (vgl. Feick, 1972: 60). Wenn man die Einstellung dieser Planer verallgemeinern kann, so muß es gar nicht verwundern, daß heute selten über die gesetzlich vorgeschriebene öffentliche Auslegung der Pläne hinausgegangen wird.

Wie schon betont wurde, scheint eine Einbeziehung der Bürger in den Planungsprozeß gerade zu Beginn, auf der Stufe der Festlegung der Prioritäten

am ehesten möglich. Die Auseinandersetzung um grundsätzlich unterschiedliche Konzeptionen, die mit einer Planung verfolgt werden sollen, ist nur vor Beginn der eigentlichen technischen Planung sinnvoll. Zu einem späteren Zeitpunkt bedeutet es immer einen großen Zeit- und Geldverlust, wenn die Planungsträger, z. B. durch Bürgerinitiativen, doch noch zur Einbeziehung der Betroffenen gezwungen werden.
Andererseits setzt die Forderung nach frühzeitiger Einbeziehung der Betroffenen einen ansprechbaren Partner voraus. Damit kommen wir schon mitten in die Modelldiskussion hinein. Eine systematische frühzeitige Einbeziehung kann nur über eine Institutionalisierung der Bürgerbeteiligung erreicht werden. Hierzu sind jedoch detaillierte Vorstellungen über die Anforderungen, die ein Partizipationsmodell zu erfüllen hat, sowie über mögliche Lösungsmöglichkeiten notwendig.[12]

### *2.4.4 Voraussetzungen bezüglich der Planer*

Neben den Voraussetzungen bezüglich des Planungsproblems, der Betroffenen und der Organisation des Planungsprozesses, sind schließlich noch die Voraussetzungen zu nennen, die durch eine Ausweitung der Bürgerbeteiligung von den berufsmäßigen Planern verlangt werden. Hier stehen wir vor der Situation, daß von den Planern Qualifikationen gefordert werden, die ihnen nur in den seltensten Fällen im Rahmen ihrer Berufsausbildung vermittelt werden. Über die notwendige Auseinandersetzung mit und das Eingehen auf die betroffenen Bürger sind die Planer nur selten orientiert. Diese Aufgabe ist nicht einfach, sie erfordert ein ziemlich umfassendes Wissen aus den Gebieten der Soziologie, Psychologie, Politologie und des Rechts, über das der Standard-Stadtplaner in der Regel nicht verfügt. Erst in letzter Zeit gibt es einige Universitäten und Fachhochschulen, die in ihren Studienplänen auf die Probleme der Beteiligung an der Planung eingehen. Die Planer sehen in der Regel in der Bürgerbeteiligung nicht eine mögliche Hilfe bei der Lösung ihrer Planungsaufgaben, sondern eine Bedrohung ihres Status. Die Forderung nach vermehrter Bürgerbeteiligung erscheint ihnen von zwei Seiten her suspekt. Zum einen sind ihnen die lauten Rufe nach mehr Partizipation politisch ungeheuer, zum andern untergraben sie die Autorität, speziell der unteren Chargen der Behördenplaner, die sich in ihrer fachlichen Kompetenz angegriffen fühlen.

12 Auf die speziellen Probleme der Aufstellung eines eigentlichen Partizipationsmodells wird in Abschnitt 5.1 noch ausführlich eingegangen.

Die meisten bisher praktizierten Partizipationsformen, vor allem die Bürgerinitiativen, traten fast ausschließlich in einem sehr späten Stadium des Planungsprozesses auf, wenn eine Planungskonzeption den Interessen bestimmter Gruppen diametral zuwiderlief. Die Planer sind aus ihrer bisherigen Erfahrung mit Bürgerbeteiligung geneigt darin etwas Negatives zu sehen, da in den relativ seltenen Fällen, in denen sich die Bürger zu Wort meldeten, sie sich einer herben Kritik ausgesetzt sahen. Es wird einen Lernprozeß auf beiden Seiten brauchen, um den »Kontrahenten« deutlich zu machen, daß beide von einer vermehrten Bürgerbeteiligung profitieren könnten. Dies setzt allerdings voraus, daß die in diesem Abschnitt erwähnten Vorbedingungen effektiver Partizipation weitgehend erfüllt sind.
Die freien wie die behördlichen Planer sind, vereinfacht ausgedrückt, an einer technisch perfekten Lösung, wie auch an einer »glatten« Planung interessiert. Würden die Interessen der betroffenen Bürger von Anfang an in die Planung einbezogen, und vollzöge sich der Planungsprozeß nicht hinter verschlossenen Türen, sondern öffentlich, wäre die Wahrscheinlichkeit größer, daß die Planung nicht im letzten Moment durch eine »Notbremsung« von benachteiligten Bürgergruppen verzögert oder ganz zunichte gemacht wird.

### *2.5 Restriktionen der Partizipation im Bereich der Stadtplanung*

Die Restriktionen, die dem Versuch einer Ausweitung der Bürgerbeteiligung im Bereich der Stadtplanung entgegenstehen, lassen sich größtenteils als negatives Abbild der fehlenden Voraussetzungen vermehrter Partizipation, wie sie im vorhergehenden Kapitel analysiert wurden, darstellen. Es können sich Einschränkungen der maximal denkbaren Partizipation ergeben durch die gesetzlichen Rahmenbedingungen, durch die Art der anstehenden Planungsaufgaben, durch die betroffenen Individuen und Gruppen, durch die Art der Organisation des Planungsprozesses, sowie durch die beteiligten Planer.
Diese möglichen Quellen von Partizipationsrestriktionen erhalten ein sehr unterschiedliches Gewicht, je nachdem von welchem Partizipationsbegriff ausgegangen wird. Je umfassender das Partizipationsverständnis, desto größere Hindernisse wird man der Verwirklichung des hochgesteckten Anspruchs entgegenstehen sehen. Versteht man unter Bürgerbeteiligung nur eine verbesserte Information über Planungsvorhaben, bestenfalls noch die Mitwirkung offizieller Vertreter von Verbänden, Vereinen etc., so werden wesentlich weniger Einschränkungen einer »effektiven« Partizipation zu vermerken sein, als wenn von einem emanzipatorischen oder radikaldemokratischen Partizipationsbegriff ausgegangen wird, der eine echte Mitwirkung erst durch

eine gleichberechtigte, wenn nicht sogar alleinige Entscheidungskompetenz der betroffenen Bürger gewährleistet sieht. Nach Feik (1972: 60) geht die Mehrzahl der Berufsplaner von einem Partizipationsverständnis aus, das dem zuerst erwähnten Typ entspricht, d. h. sie verstehen darunter Informationen über Planung und Datenerhebung (Bedürfnisermittlung) bei den Betroffenen. Da die Planer im Alltag für die Art und Weise der Durchführung der Stadtplanung bestimmend sind, ist dieser Partizipationsbegriff derjenige, welcher in der heutigen Praxis am häufigsten anzutreffen ist. Weitergehende Vorstellungen von Bürgerbeteiligung haben entsprechend mit größeren Schwierigkeiten zu kämpfen.

Da es kein Beispiel einer wirklich umfassenden, emanzipativen Bürgerbeteiligung in größerem Stile gibt, muß es weitgehend eine theoretische Fragestellung bleiben, ob man eine umfassende Partizipation für möglich hält oder nicht. Die Partizipationsdiskussion stößt hier sehr schnell an unüberwindbare Grenzen. Wie weit der Partizipationsbegriff gefaßt wird, ist hauptsächlich eine Frage des unterschiedlichen Menschenbildes. Ein Vertreter eines optimistischen Menschenbildes wird eher dazu neigen einen umfassenden Partizipationsbegriff zu gebrauchen als ein Vertreter eines pessimistischen Menschenbildes. Entscheiden lassen wird sich die grundlegende Frage nach der »richtigen« Reichweite des Partizipationsbegriffs nicht von heute auf morgen. So gesehen sind die nächsten Stufen des Weges zu größerer Beteiligung der Betroffenen viel wichtiger als die nicht zu lösende Frage, was der maximal erreichbare Partizipationsgrad sei.

Eine grundlegende Einschränkung ist sicher dadurch gegeben, daß sich nicht alle Menschen an allen sie betreffenden Entscheidungen - angenommen die institutionellen Voraussetzungen wären gegeben - beteiligen können. Dies wäre nach Jouhy »eine romantische Rückkehr in eine Art anarchistischer Beteiligung aller an allem, was Organisationen und Institutionen angeht, wäre nichts als individualistische Selbstbefriedigung und Kompensation der Defizite, die zu überwinden die Bürgerinitiativen antreten sollten . . .« (1974: 26).

Arnstein betont, daß es falsch sei, die Restriktionen, die der Erreichung eines höheren Partizipationsgrades entgegenstehen, nur auf der Seite der im Augenblick Regierenden zu suchen. Sie zählt auf der Seite der Mächtigen Rassismus, Paternalismus und Widerstand gegen die Umverteilung von Macht zu den Haupthindernissen, deren Entsprechung sie auf Seiten der Ohnmächtigen in den Mängeln der politisch-sozioökonomischen Infrastruktur und der Wissensbasis der Gemeinschaft der Armen, sowie in der Schwierigkeit sieht, eine »repräsentative und verantwortungsbewußte Gruppe von Bürgern zusammenzubringen, trotz Mißtrauen, Sinnlosigkeit und Entfremdung« (1972:

197). Wilson geht noch einen Schritt weiter; er vertritt die Meinung, »das Festhalten an dem Slogan 'Planung mit den Bürgern' bringt nichts außer Verwirrung, da diese Parole suggeriert, daß Stadtsanierung und perfekte Demokratie immer miteinander vereinbar seien, und daß man nicht nur die Stadt wiederbeleben kann, sondern daß dies auch noch entsprechend dem Willen aller Betroffenen geschehen könne« (1963: 247 ← Übers. d. Verf.). Insofern unter »perfekter Demokratie« der Konsens jedes einzelnen Betroffenen verstanden wird, wäre Wilson sicher zuzustimmen. Versteht man unter einem demokratischen Willensbildungsprozeß jedoch eine öffentliche Diskussion der anstehenden Probleme, wie ihrer Restriktionen, so ist nicht einzusehen, warum Stadtplanung (auch Sanierung) und demokratische Entscheidungsstrukturen prinzipiell unvereinbar sein sollten. Es kommt auch hier entscheidend auf den Inhalt des verwendeten Demokratiebegriffes an.

### *2.5.1 Problembezogene Restriktionen*

Wenn von problembezogenen Restriktionen der Partizipation die Rede ist, stößt man sofort auf das Schlagwort »Sachzwänge«. Sachzwänge bilden ein oft verwendetes Alibi, um weitergehende Forderungen nach mehr Bürgerbeteiligung abzublocken. Zu fragen wäre nur, was unter diesem Begriff genau zu verstehen ist. Offe z. B. unterscheidet drei verschiedene Arten von sog. Sachzwängen (1969: 190):

a) institutionelle Sachzwänge, wie sie von der Organisation der Verwaltung, der Eigentumsordnung etc. ausgehen,
b) den Zeitdruck, der fast regelmäßig durch das Fehlen langfristig angelegter Planungsinstanzen auftritt und
c) die Knappheit materieller Mittel (fehlende Finanzierung).

Diese drei Arten von Sachzwängen sieht er im konkreten Fall jedoch nie als unveränderlich an, da sie nur auf dem Hintergrund der politisch gesetzten Ziele Gültigkeit erlangen können. Offe betrachtet die sog. Sachzwänge nicht als ein neues Strukturelement entwickelter Industriegesellschaften, wie es gelegentlich dargestellt wird, sondern als »die Folge eines institutionellen Defektes: Sachzwang herrscht dort, wo die Institutionen der Öffentlichkeit vertrocknet sind, bzw. wo es nicht gelungen ist, sie durch politische Institutionen zu ersetzen« (1969: 190).

Die Offesche These hebt Sachzwänge dadurch auf, daß sie einen falschen Einsatz der knappen Ressourcen postuliert. Diese Argumentation geht von zwei wichtigen Annahmen aus: Einmal, daß gegenwärtig an den wahren Bedürfnissen der Bevölkerung vorbeigeplant wird, zweitens, daß es gelingt einen

Konsens über die anzustrebenden Ziele zu erreichen. »Solche aufgeklärte Kooperationsbereitschaft, mit deren Entstehung überkommene Verhaltensmuster und Gesellschaftsbilder jedenfalls zum Teil verflüssigt werden, gedeiht aber prinzipiell nur unter Bedingungen, die den Bürgern die freie Artikulation ihrer Bedürfnisse und die entsprechenden politischen Handlungsspielräume zur Verfügung stellen. Das apathische Bewußtsein entpolitisierter Verwaltungsobjekte, das von technokratischen Entscheidungsstrukturen produziert wird, ist zugleich deren gravierendes Funktionshindernis« (Offe, 1969: 189). Darin daß, verursacht durch technokratische Entscheidungsstrukturen, die Apathie eines Großteils der betroffenen Bevölkerung das Bemühen um jede Art von Partizipationsausweitung zunichte macht, muß man Offe sicher zustimmen, andererseits fragt es sich ob, auch wenn der Planungsprozeß beteiligungsfreundlicher organisiert wäre, dadurch schon automatisch ein Konsens über die anzustrebenden Ziele im Bereiche der Stadtplanung zu erreichen wäre. Dies würde einen absoluten Maßstab bezüglich der Ziele und deren Rangfolge voraussetzen, der im Moment noch nirgends zu sehen ist. Aber auch bei weitgehendem Konsens über Ziele und Mittel wirken sich Sachzwänge zumindest auf die Geschwindigkeit aus, in der die Ziele erreichbar sind, indem auch dann die zur Verfügung stehende Zeit und die finanziellen Mittel knappe Güter bleiben werden, bzw. deren Verwendung in einer Konkurrenzsituation zu Ansprüchen anderer gesellschaftlicher Bereiche wie z. B. dem Gesundheitswesen, dem Verkehrswesen und dem Bildungssektor, gesehen werden muß.

### *2.5.2 Restriktionen durch die betroffenen Gruppen bzw. Individuen*

Eine der wichtigsten Einschränkungen, die von betroffenen Gruppen oder Individuen ausgehen, ist das oft beklagte, fehlende Interesse an Planungsproblemen. Mit großer Wahrscheinlichkeit stellt das gegenwärtige Maß an Bürgerbeteiligung bei weitem nicht das Maximum dessen dar, was bei besserer Informationspolitik und partizipationsfreundlicher Sozialisation in Schule und Elternhaus möglich wäre. Andererseits erscheint es aufgrund der »Pluralität von Organisationszugehörigkeiten« (Beyme, 1972: 225) sinnlos eine hundertprozentige Beteiligung aller Betroffenen als Zielvariable funktionierender Partizipation im Planungsbereich anzusehen. Je komplexer eine Gesellschaft aufgebaut ist, umso mehr Entscheidungen werden laufend auf den verschiedensten Teilgebieten notwendig und umso unmöglicher wird es an jeder wichtigen Entscheidung direkt mitzuwirken. Hier ergibt sich zwangsläufig eine Spezialisierung innerhalb der jeweils Betroffenen. Dies soll kein

Argument gegen eine starke Ausweitung von Partizipationsmöglichkeiten sein, im Gegenteil, es soll nur davor warnen, die eigene Interessenlage als Richtschnur aller Betroffenen anzunehmen und sich dann über das große Desinteresse der Mitbürger zu beklagen.

Wie groß der nichtausgeschöpfte Spielraum ist, läßt sich nicht einmal annähernd abschätzen, daß er nicht hundert Prozent sein kann, scheint als einzige Tatsache festzustehen. »Erhöhte Partizipation wird für die nationale politische Ebene durch Aufklärung und Werbung stark gefördert werden müssen, selbst wenn man sich nicht zu der essentialistischen Argumentation durchdringen kann, in die selbst ein sonst eher kühler Systemtheoretiker wie Naschold (1969: 51) verfällt, wenn er behauptet, daß Partizipation ein outside interest schaffe, das die Enge der rein privaten Lebensteilnahme übersteige und die 'Sinnhaftigkeit des Lebens' steigere« (Beyme, 1972: 225).

Der von manchen Kulturkritikern und Soziologen beklagte Rückzug auf die Primärgruppe, die »eigenen vier Wände« als Schutzwall vor der feindlichen Umwelt, ist sicher nicht partizipationsfördernd. Derartige Änderungen des Lebensstils – bzw. -gefühls haben tieferreichende Ursachen, als daß sie sich durch Apelle an Mitwirkung und Bürgersinn beheben ließen. Das Interesse und die Teilnahme, ebenso wie das Desinteresse und die Nichtteilnahme am Planungsprozeß lassen sich letzten Endes nur ideologisch rechtfertigen. Ein Partizipationszwang ist auf dem Hintergrund eines demokratischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses gleich undenkbar wie ein Partizipationsverbot. Oder wie Beyme sagt: »Eine realistische Demokratietheorie hat sich mit dem individuellen Entscheid zur Nicht-Partizipation abzufinden« (1972: 225).

Das andere Extrem zur Forderung nach Beteiligung aller an allem bildet die in der amerikanischen Literatur wiederholt anzutreffende Warnung vor dem Mythos der politischen Kompetenz des Bürgers (Milbrath, 1965: 147, Cnudde/Neubauer, 1969). Dieser Mythos wird, wie Narr/Naschold feststellen, »zur negativen Ontologie gekehrt, er geht von der gegebenen Unfähigkeit der Bürger als Bürger aus, Milbrath endet charakteristisch im Zusammenhang politischer Partizipation mit der Konzentration auf die politische Elite und ihre Führerfähigkeit, der sich der Bürger zuweilen 'zart' aktiv, ehrfurchtsvoll zu unterwerfen habe« (1971: 157).

Eine derartige Vorstellung von Demokratie macht jede Form von Partizipation überflüssig. Dahinter steht die letztlich auf Burke zurückgehende Idee, ausschließlich eine kleine Elite sei am besten befähigt die richtigen Entscheidungen für alle Bürger zu treffen.

Aber auch wenn man diese elitäre Einstellung nicht teilt, bleibt die Frage im Raum, welches Ausmaß an Information von den betroffenen »Durchschnitts«-

Bürgern innerhalb kürzerer Frist verarbeitet werden kann. Schon Michels gründete (nach Naschold (1972: 13)) sein »ehernes Gesetz der Oligarchie« auf die zwei zentralen Hypothesen, daß erstens die Informationsverarbeitungskapazität der breiten Masse wesentlich niedriger sei als diejenige der Personen in Führungspositionen und zweitens die Tendenz zur Bürokratisierung in Großorganisationen automatisch Oligarchisierung nach sich ziehe. Man kann davon ausgehen, daß die sog. »Informationsverarbeitungskapazität« wahrscheinlich nicht bei allen Betroffenen gleich groß sein wird. Zuerst müßten jedoch gesicherte Aussagen darüber möglich sein, wieviel Information notwendig ist, damit der »Mann von der Straße« mitdiskutieren und mitentscheiden kann, bevor man hieraus gültige Schlüsse über die Einschränkung von Partizipationsmöglichkeiten ziehen könnte.

Einerseits wird von den zuständigen Planungsbehörden oft gar nicht daran gedacht die notwendige Information an die Betroffenen zu vermitteln. Arnstein führt hierfür das Beispiel der »Citizen Development Agencies« in den USA an, die in der Regel eine Einweisung der Bürger in das Gestrüpp von Bundes-, Landes- und Gemeindezuständigkeiten und die jeweils bestehenden Teilzuständigkeiten überhaupt nicht in Erwägung zogen (vgl. 1972: 208). Andererseits scheint es gar nicht sinnvoll und unbedingt notwendig zu sein, die Masse der Betroffenen, bevor sie einen Beitrag leisten können, in alle Feinheiten gesetzlicher Rahmenbedingungen und planungstechnischer Spezialprobleme einzuführen. Zentral ist die Entscheidung über die Grundkonzeption einer Planung, gerade in diesem Bereich ist jedoch der Planungsexperte in der Regel ebenso wie der planerische Laie, auf subjektive Wertung angewiesen. Es ist nicht einzusehen, warum der Experte (der später nicht in dem Planungsgebiet wohnt) dies besser können sollte als der betroffene Laie. Die daran anschließende technische Ausarbeitung der Grundsatzentscheidung, wird sicher sehr schnell den Rahmen übersteigen, innerhalb dessen es dem betroffenen Bürger noch möglich ist, sinnvoll mitzudiskutieren So gesehen muß das erforderliche fachmännische Wissen nicht zu einer unüberwindbaren Partizipationsrestriktion werden, wenn keine überzogenen Anforderungen an die Betroffenen gestellt werden.

Ein anderes Argument gegen eine Ausweitung der Partizipation im Bereich der Stadtplanung lautet, die Bürger seien gar nicht an einem Mehr an Partizipationsmöglichkeiten interessiert, da sie die Stadt nur als unpolitischen Kundendienst sehen würden. Hinzu kommt, folgt man Dienel, speziell für die deutschen Verhältnisse, ein vergleichsweise starkes Führungsbedürfnis bei gleichzeitig geringer Identifikation mit dem Staat. »Dem einzelnen werden, wie der Vergleich mit den USA zeigt, relativ wenig Beteiligungsmöglichkeiten an den öffentlichen Entscheidungen eingeräumt. Sie werden von ihm in der

Regel auch gar nicht erwartet. Die Gesellschaft wird weitgehend als Verwaltungsobjekt betrachtet« (1969: 3).
Unterstützt wird diese Entwicklung dadurch, daß sich die Bindungen des Bürgers nicht mehr eindeutig auf eine einzelne Stadt begrenzen lassen. Oswald (1966) hat im Zusammenhang mit Nachbarschaftsstudien die These von der »überlokalen Orientierung« der Stadtbewohner aufgestellt. Diese These hat außerdem noch speziell schichtspezifisch Gültigkeit. Vergleicht man den modernen Stadtbürger mit den Bürgern mittelalterlicher Städte, so ist das Ausmaß an zusätzlicher Mobilität, das durch die technische Entwicklung ermöglicht wurde, enorm. Je mobiler Menschen sind, um so gröser ist auch die Wahrscheinlichkeit, daß ihr Beziehungsnetz einen relativ großen Raum umfaßt und nicht nur auf eine Stadt begrenzt ist. Auch wenn man davon ausgeht, daß die These stimmt, daß mit zunehmender räumlicher Mobilität eine Abnahme der örtlichen Verwurzelung verbunden ist, so heißt dies dennoch nicht, daß das Interesse der ganzen Wohnbevölkerung an den sie betreffenden Planungsfragen gleich null sein muß. In Umkehrung zur Feststellung, daß Partizipation notwendigerweise die Beteiligung *jedes* Betroffenen bedeuten muß, wäre zu der oben vorgebrachten Argumentation anzumerken, daß zumindest dem *aktiven Teil* der Bevölkerung, der sich für Planungsfragen seines Wohngebietes interessiert, auch wenn nicht die Absicht besteht ein Leben lang dort zu wohnen, die Möglichkeit geboten werden sollte am Planungsprozeß mitzuwirken.

### *2.5.3 Partizipation als Bildungsproblem*

Wie schon mehrfach angedeutet setzt Partizipation bei den Betroffenen die Einübung bestimmter Fähigkeiten voraus. Partizipation stellt sowohl relativ hohe Anforderungen an Allgemeinbildung, wie auch Anforderungen an Diskussions- und Entscheidungstechniken. Man findet den Bürger, der idealer Weise das gesamte staatliche Handeln kontrollieren sollte, jedoch in der Regel nicht in der Rolle eines über der Sache stehenden Souveräns, sondern in der eines ja kein Aufsehen erregen wollenden Untertans. Wie soll ein derartiger Bürger an Entscheidungen mitwirken können, wenn er zum Duckmäuser erzogen worden ist.
Die Hauptschwierigkeit scheint darin zu bestehen, daß gerade jene staatsbürgerlichen Fähigkeiten, die für Partizipation in allen Bereichen, nicht nur bei der Stadtplanung, so wichtig sind, als selbstverständlich vorhanden vorausgesetzt werden, jedoch nirgends, weder im Elternhaus, noch in der Schule, eingeübt werden. »Fragt man, wo diese Kenntnisse und Fähigkeiten eingeübt

werden, so zeigt sich, daß nur ein geringer Teil von ihnen in formalisierten Lernprozessen, also etwa über die Schule oder über Einrichtungen der politischen Bildung, vermittelt wird. Die genannten Fähigkeiten werden nur bedingt oder gar nicht in informellen Lernprozessen der direkten Begegnung mit dem Staat erworben. Was wird auf dem Finanzamt bei der Abgabe der Steuererklärung oder bei der Beantwortung des Lohnsteuerjahresausgleichs an Verhalten oder an Einstellungen eingeübt? Mißtrauen, Unterwürfigkeit, Überspielen eigener Unsicherheit, Wartenkönnen« (Dienel, 1974: 38). Entsprechend diesen Ausführungen sieht Dienel die Frage der Partizipation an Planungsprozessen vordringlich als ein Bildungsproblem, das ein »erzieherische(s) Großvorhaben von immensen Ausmaßen« erfordert, mit dem Ziel einer »Änderung unserer politischen Kultur« (1972: 121).

Wichtiger als die Beherrschung spezieller Diskussions- und Entscheidungstechniken dürfte für jegliche Art von Partizipation ein möglichst hohes Niveau der Allgemeinbildung sein. Einem Diskussionspartner, der fähig ist jeden Diskussionsbeitrag sofort voll zu verstehen und rasch von speziellen Voten auf dahinter stehende allgemeinere Standpunkte zu schließen, fällt es auch leichter seinen eigenen Standpunkt relativ zu allen anderen zu sehen und entsprechend schlagkräftig zu verteidigen.

Dienel geht noch einen Schritt weiter, wenn er meint, daß die Bedeutung eines hohen Niveaus der Allgemeinbildung für die Wirtschaft längst erkannt wurde, nicht jedoch für den politischen Bereich. »Während die Erkenntnis, daß ein hohes allgemeines Ausbildungsniveau eine der wichtigsten Voraussetzungen für die notwendige berufliche Mobilität und damit für die Weiterentwicklung der Wirtschaft darstellt, sich in wenigen Jahren durchgesetzt hat, ist ihr politisches Korrelat bisher noch nicht wirksam formuliert: Ein hohes allgemeines Ausbildungsniveau ist die Voraussetzung für breite Partizipation an Planungsprozessen und damit für das Überleben und die Weiterentwicklung des demokratischen Ordnungsversuches überhaupt« (1972: 119).

Auch Naschold wirft in seiner Publikation »Organisation und Demokratie« die Frage auf, ob Partizipation vom Ausbildungsniveau abhängig sei. Er untersucht die Struktur der Organisation der Kassenärzte in der BRD und kommt zu dem Schluß, daß trotz des hohen Ausbildungsniveaus bei Ärzten der Partizipationsgrad an den Entscheidungen ihrer Standesorganisation sehr niedrig ist (1972: 40 f.). Andererseits stellt er fest, daß der »innerorganisatorische Parteienwettbewerb« in dieser Organisation sehr ausgeprägt ist. Zu kontroversen Fragen der Verbandspolitik bilden sich schnell Oppositionsgruppen, die auf die offizielle Politik Einfluß zu nehmen versuchen. Naschold endet mit der Feststellung: »Am Beispiel der Ärzte kann jedoch gezeigt werden, daß hohes Ausbildungsniveau als solches nicht schon politische Kom-

petenz und Aktivität verbürgt. Ohne die Berücksichtigung wichtiger intervenierender Variablen – im Falle der Ärzte: Wertesystem, Arbeitsstruktur, spezifische System-Umwelt-Beziehung – kann der Einfluß der Ausbildung auf die politische Teilnahme nicht beurteilt werden. Andererseits legt der Fall der Ärzte es aber auch nahe, davon auszugehen, daß ein hohes Ausbildungsniveau ein Aktivitäts- und Kompetenzpotential schafft, das unter dem Einfluß besonderer vermittelnder Variablen aktiviert und kanalisiert werden kann« (1972: 44).

Sicher garantiert ein hohes Ausbildungsniveau nicht einen hohen Partizipationsgrad. Man kann jedoch auch nicht den Umkehrschluß ziehen und behaupten, je niedriger die Allgemeinbildung, um so besser funktioniert die Bürgerbeteiligung. Es scheint eher so zu sein, daß ein hoher Ausbildungsgrad Partizipation erleichtert; es ist eine notwendige aber nicht hinreichende Bedingung effektiver Partizipation. In diesem Sinne stellt das durchschnittlich geringe Ausbildungsniveau der betroffenen Bürger bei den meisten Projekten eine echte Partizipationsrestriktion dar, der »Mann von der Straße« kann nicht ohne weiteres alle vorgebrachten Standpunkte überblicken und beurteilen.

Ein weiteres wichtiges Element wird bei der Diskussion um den geringen Partizipationsgrad der Bevölkerung bei Planungsproblemen oft vergessen. Man kann es auf die Formel bringen: Nur kurzfristige Erfolge reizen die Masse der Betroffenen zu längerfristigem Engagement. Nach Mandel gehört zu den gesicherten Grunderkenntnissen der Lerntheorie, daß »solche Verhaltensweisen in ihrer Häufigkeit ansteigen, die zeitlich unmittelbar 'angenehme' Konsequenzen nach sich ziehen, bzw. daß Verhaltensweisen in ihrer Häufigkeit absinken, die 'unangenehme' Folgen haben« (1972: 31). Daraus ergibt sich für die Partizipationsausweitung gerade im Bereich der Stadtplanung die Schwierigkeit

a) oft nur langfristig sich auswirkende Entscheidungen allgemein verständlich machen zu können und

b) die Mitwirkung an derartigen Entscheidungen als angenehm (sinnvoll) aufgefaßt wird, was keine leicht zu lösende Aufgabe sein dürfte.

### *2.5.4 Restriktionen durch die Art der Organisation des Planungsprozesses*

Eine wichtige Einschränkung möglicher Partizipation ergibt sich aus der Art, wie bisher der Planungsprozeß im Bereich der Stadtplanung abläuft.

Daß etwas an der bisherigen »fürsorglichen« Planung nicht stimmt, fällt einem spätestens dann auf, wenn man feststellen muß, daß der »Widerstand

gegen Maßnahmen der Stadterneuerung häufig gerade von denen kommt, denen der Städtebauer helfen will« (Schwonke, 1967: 71). Diese Erscheinung kann nicht allein damit abgetan werden, daß jede Entscheidung einigen Wenigen nicht gefallen wird. Dies kann, wie Herlyn meint, auf eine häufig anzutreffende Behandlung der Betroffenen als Objekte einer Art von Planung hindeuten, die technokratisch ihre Machtpositionen ohne Gespür für die berechtigten Lebensinteressen von marginalen Personengruppen durchsetzt (1972: 234).

Wenn diejenigen, für die geplant wird, sich gegen die Ergebnisse dieser fürsorglichen Planung zur Wehr setzen, sollte spätestens deutlich werden, daß den Planern trotz noch so großem Bemühen die Fähigkeit abgehen muß, sich in die Denkweise anderer als ihrer eigenen Herkunftsgruppe hineinversetzen zu können. Gleichzeitig ist dies eines der stärksten Argumente für die Notwendigkeit vermehrter Bürgerbeteiligung, abgesehen vom fundamental-demokratischen Argument.

Eine wesentliche Behinderung der Partizipation wird von einigen Autoren in der Dominanz der Verwaltung über die Legislative gesehen. Diese These gründet auf zwei Annahmen: Erstens, daß »das Gesetz des Handelns« sich immer mehr von der Legislative in die Verwaltung verlagert hat, zweitens, daß die Verwaltung ihrem Selbstverständnis und ihrer Grundstruktur nach konservativ und am status quo ausgerichtet ist (vgl. Ellwein, 1971: 58). Erweisen sich beide Hypothesen als richtig, würde dies ein großes Handicap für die Möglichkeit der Partizipationsausweitung bedeuten, indem man davon ausgehen müßte, daß die planende Verwaltung kein Interesse an einer Ausweitung der Bürgerbeteiligung hat, sondern im Gegenteil daran interessiert ist diese möglichst einzudämmen.

Es fragt sich nun, welche Argumente sich für bzw. gegen die Richtigkeit der beiden oben genannten Annahmen vorbringen lassen. Für die erste These spricht eindeutig, daß die meisten Vorlagen, die von der Legislative beraten werden, von der Verwaltung ausgearbeitet worden sind. Nach Hesse hat sich weniger die Struktur als die Funktion der Verwaltung gewandelt. »Da die meisten Vorlagen für die parlamentarische Willensbildung aus der Verwaltung hervorgehen, plant diese ganz offensichtlich und ist damit wesentlich, wenn nicht dominant, an der Setzung von Zielen beteiligt« (Hesse, 1972: 40). Man kann daher die Verwaltung nicht mehr als rein »vollziehende Gewalt« sehen. Der Prozeß des Wandels von der unpolitischen Ordnungs- und Vollzugsverwaltung zur politischen, planenden Verwaltung hat die Gewaltenteilung, wie sie nach Art. 20 des deutschen Grundgesetzes vorgesehen ist, ausgehöhlt, indem die Verwaltung »zwecksetzend« geworden ist und damit eine Aufgabe übernommen hat, die eigentlich nur der Legislative vorbehalten sein

sollte. Die Verwaltung ist vor allem dadurch planend und politisch geworden, daß sie bei unbestimmter Zielsetzung aufgrund ihrer breiten Sachkenntnis und Kontinuität (dies häufig im Gegensatz zur Legislative) unter verschiedenen, nur ihr bekannten Handlungsalternativen wählt und damit bereits mögliche andere Ziele ausfiltert. Die zunehmende Komplexität der Entscheidungen hat der ursprünglich nur »vollziehenden« Verwaltung diese Planungsmacht erst in die Hände gespielt. »Um Initiativen ergreifen zu können, sind Informationen erforderlich, Informationen nicht nur über Handlungsnotwendigkeiten, sondern vor allem auch über Handlungsmöglichkeiten. Und über diese Informationen verfügt bei voranschreitender Komplexität der Verwaltungsprobleme in zunehmenden Maße der hauptamtlich mit ihnen beschäftigte Verwaltungsapparat« (Grauhan, 1971: 110).

Dienel geht davon aus, daß diese Entwicklung noch nicht zu Ende ist, sondern sich sogar noch verstärken wird. »Die Akzentverlagerung von den Parlamenten in die Ressorts der Verwaltung ist eindeutig. Dieser Trend wird sich noch verstärken. Der Exekutive, die zunehmend über moderne Möglichkeiten der Vorausschau und Vorausplanung verfügt, ist ein wachsendes Übergewicht über Parlament und Bürger sicher« (1969: 2).

Während die erste These der Gewichtsverschiebung zu Ungunsten der Legislative zumindest in ihrer Tendenz unumstritten ist, erscheint es nicht so einfach die zweite Annahme der konservativen Grundstruktur der Beamten eindeutig zu belegen. Kelsall konnte in einer Studie über die Einstellungen der höheren Beamten in Großbritannien nachweisen, daß diese die dominierenden Werte der Ober- und Mittelschicht vertreten, aus denen sie sich auch vornehmlich rekrutieren (Kelsall, 1955). Ähnliches dürfte für die höheren Beamten anderer Länder gelten. Aus derartigen Untersuchungen kann man auf einen impliziten Hang zum Konservatismus des bürokratischen Apparates schließen, da dieser Personenkreis den Werten Ordnung und Sicherheit eine besondere Bedeutung beimißt.

Andererseits kann man daran zweifeln, ob die Macht der politischen Führung durch die Bürokratie eines Tages so weit ausgehöhlt sein wird, daß man von einer Herrschaft der Regierungsbürokratie sprechen kann. Nach Lange z. B. lassen sich folgende drei Punkte gegen die These der Machtübernahme durch die Bürokraten ins Feld führen: 1. Die demokratischen Spielregeln verbieten der Beamtenschaft, das dialektische Verhältnis zum Staat, das für andere politische Kräfte kennzeichnend ist. Sie kann wohl Interessenverbände bilden, aber sie kann keine Beamtenparteien gründen oder als Kollektiv in den politischen Kampf eingreifen. 2. Die Regierungsbürokratie bildet nicht den einzigen Apparat dieser Art in der Gesellschaft. Auch Parteien, Verbände und Wirtschaftsunternehmen verfügen über solche Apparate. 3. Alle bürokrati-

schen Organisationen sehen sich mit den wachsenden Steuerungsaufgaben, die auf sie zukommen, immer mehr auch vor innere Führungsprobleme gestellt, die es nicht mehr so leicht machen den Verwaltungsapparat von oben her zu dirigieren (vgl. Lange, 1961: 171 f.).

Die zunehmende Initiativverlagerung weg von den gewählten Vertretungsorganen, hin zur planenden Verwaltung, muß also nicht zwangsläufig partizipationsfeindliche Auswirkungen haben. Dennoch ist nicht von der Hand zu weisen, daß eine gewisse Abwehrhaltung gegen Partizipation im Bereiche der Stadtplanung bei Behörden-Planern vorzufinden ist. »Für unter Erfolgszwang stehende Kommunalpolitiker und für die unter gleichen Motiven arbeitende Verwaltung ist partizipative Stadtplanung ein mühevolles, zeitraubendes Experiment, bei dem man nicht weiß, was dabei heraus kommt. Hinzu kommt die allzu menschliche Angst vor dem Neuen, die mit dieser gewissen Risikoscheu einhergeht« (Galinovsky, 1974: 17). Der eher zu einer konservativen Grundhaltung neigende Behörden-Planer (vgl. auch Feik, 1972) ist sicher nicht diejenige Seite, von der neue Anstöße zu vermehrter Partizipation ausgehen werden, er ist in der Regel jedoch auch nicht derjenige, der Partizipation aktiv bekämpft.

Bisher haben wir die planende Verwaltung als einen Restriktionsfaktor nur kritisiert. Man findet jedoch auch einige plausible Hinweise darauf, wie die Verwaltung geändert werden müßte, um besser für die Aufgaben der Bürgerbeteiligung gerüstet zu sein.

Bei einem derart traditions- und ordnungsbewußten Apparat wie dem einer Verwaltung kann man kaum davon ausgehen, daß sich die Organisationsstrukturen von heute auf morgen ändern; die Richtung in der sie sich ändern müßten, scheint jedoch einigermaßen deutlich zu sein: weg von der streng hierarchischen Gliederung, hin zur Arbeit in Teams, zu mehr Öffentlichkeit auch schon im Stadium des verwaltungsinternen Nachdenkens über mögliche Planungskonzeptionen. »Im Mittelpunkt sollte dann eine informierende Tätigkeit, die das Ziel hat, Planung als Dienstleistung zu ermöglichen, stehen« (Dietze, 1972: 90).

Grauhan sieht die notwendige Umstrukturierung der Verwaltung als eine Folge der Funktionsänderung von der reinen Vollzugsverwaltung zur planenden Verwaltung. »Die klassische Organisationsform der Bürokratie, die Hierarchie mit Weisungsrecht, Gehorsamspflicht und Amtsverschwiegenheit ist auf die Ausführung, den Vollzug bereits entschiedener Programme hin angelegt, also für einen Informationsfluß von oben nach unten. Für eine effiziente Erfüllung der Planungsfunktion, die zu politischen Entscheidungen erst führen soll, ist nicht nur eine Reorganisation der Verwaltungsapparate, sondern auch ein unmittelbarer Zugang der planenden Verwaltung zur Öffentlichkeit erforderlich« (1971: 110).

Aufgabe der planenden Verwaltung ist nicht mehr primär die Durchführung der Beschlüsse des Stadtrates, sondern die Erarbeitung von alternativen Konzepten zur Lösung ein und desselben Problems. Darauf ist sie mit ihrer heutigen Struktur schlecht vorbereitet. »Zur Erarbeitung von Alternativen aber ist auch innerhalb der Verwaltung das Arbeiten in Gremien (Teams), Konflikt, Widerspruch und Legitimation von Minderheitsvoten erforderlich. Und daran fehlt es noch weithin« (Grauhan, 1971: 110).

### *2.5.5 Strukturelle Restriktionen der Partizipation*

Eine zentrale Restriktion für Partizipation kann sich aus der jeweiligen Regierungsform eines Landes ergeben. Auf diese Probleme werden wir im folgenden Kapitel näher eingehen.
Nach dem Städtebaubericht 1970 der Bundesregierung gelten für die Partizipation in der BRD zwei wichtige Einschränkungen. Erstens soll an dem repräsentativ gewählten Gemeinde- bzw. Stadtrat als oberster Entscheidungsinstanz festgehalten werden. Dies bedeutet eine klare Absage an jede Form direkter Demokratie.[13] Zweitens wird davon ausgegangen, daß die Bürgerbeteiligung nur dann sinnvoll ist, wenn die Betroffenen über das anstehende Problem ausreichend informiert sind. Diese beiden Bedingungen sind weniger eigentliche Restriktionen als Teil des politischen Rahmens, innerhalb dessen Partizipation stattfinden kann.
Aus der stetig abnehmenden Bedeutung der Kommunalpolitik ergibt sich ebenfalls ein ernst zu nehmendes, strukturell bedingtes Hindernis für die Partizipationsausweitung. Die außerhalb der Kommune fallenden politischen Entscheidungen sind für die Lebenssituation des Einzelnen fast immer wichtiger, als die durch die Gemeinde zu entscheidenden Fragen. Den Kommunen wird durch die Rahmengesetzgebung des Bundes und der Länder ein zunehmend engerer Spielraum für eigene Initiative gelassen (vgl. auch Saeger, 1971). Dadurch wird es für den Betroffenen Bürger immer weniger interessant sich politisch für Gemeindeprobleme zu engagieren, da die wichtigen Entscheidungen gar nicht auf dieser Ebene, sondern einige Stufen höher, auf der Bezirks-, Regierungs-, Landes- oder Bundesebene fallen. Auf der Ebene dieser übergeordneten Gebietskörperschaften ist eine Bürgerbeteiligung, vor allem in direkter Form nicht existent. Da Partizipation den direkt betroffenen

13 Ausnahmen in Einzelfällen sind dennoch möglich, wie das Beispiel der Baden-Württembergischen Gemeindeordnung zeigt, welche es erlaubt bestimmte Probleme einem Bürgerentscheid zu unterwerfen und auch Bürgerbegehren, mit dem Ziel einen Bürgerentscheid herbeizuführen, zuläßt.

Bürgern nur auf der Gemeindeebene möglich ist, würde eine weitere Aushöhlung der Gemeindeautonomie mehr oder weniger automatisch zum Absterben der Bemühungen um eine größere Bürgerbeteiligung führen. Hierin liegt eine große Gefahr der zunehmenden Zentralisierung aller wichtigen politischen Entscheidungen. Eine Stärkung des förderativen Prinzips und eine weitgehende Autonomie der Kommunen hingegen würde den Bemühungen um mehr Partizipation förderlich sein.

### *2.5.6 Fachsprache als Restriktion*

Auf die Schwierigkeiten, die durch die Verwendung von Fachsprachen für die Partizipationsausweitung entstehen, wurde schon in anderem Zusammenhang hingewiesen. Nur wenn die Planungsvorgänge in einer Sprache formuliert sind, die jedermann ohne weiteres versteht, wird erst der betroffenen Bevölkerung die Möglichkeit gegeben mitzudiskutieren und evtl. mitzuentscheiden. Leider ist das Gegenteil der Fall; im Planungsbereich treffen wir auf eine große Zahl von Fachausdrücken, die sozusagen erst übersetzt werden müssen. Dieses Problem wurde auch von Planern selbst erkannt, so daß der Versuch gemacht wurde zweihundert der gängigsten Fachausdrücke auch für den Laien verständlich darzustellen.[14] »Bereichsspezifische Fachsprachen, zunächst zur schnelleren Verständigung entwickelt, haben sich als Instrumente der Professionalisierung und der Abschirmung gegen Nichtplaner erwiesen« (Dienel, 1970: 156). Es ist ein Unterschied, ob eine Sprache im wissenschaftlichen oder auch im technischen Bereich bestimmte Vorgänge möglichst eindeutig und exakt, wenn auch nur für Experten verständlich, erfassen soll, oder ob sie zur Argumentation, zur Überredung, zur Entlarvung, zur Aufklärung, d. h. zur Erzielung unmittelbarer Effekte dienen soll (vgl. Joerges, 1972: 30). Lübbe vertritt die Ansicht, daß »die Handlungsmöglichkeiten der jeweils politisch Schwächeren mit dem Grade und der Vollständigkeit der politischen Information anwächst, die ihnen zugänglich ist« (1972: 140). Ein Hauptziel der Partizipation, auch im Stadtplanungsbereich, ist es gerade denjenigen, die sich bisher nicht zu Worte gemeldet haben, zu einer besseren Berücksichtigung ihrer Bedürfnisse zu verhelfen. Die Information, die den politisch Schwächeren interessiert, sagt Joerges, ist von anderer Art als diejenige, die den Planer zwecks Anreicherung eines Modells des Planungsbereichs interessiert. Einmal gibt es Informationen über jenen Teil des Planungsbereichs, der in Planungsmodellen nur unzureichend, eben in Form

14 Dieser Versuch wurde vom Institut »Wohnen und Umwelt«, Darmstadt, unternommen.

von Zielvorgaben, repräsentiert ist: Die Absichten, die Machtbasis, die Vorentscheidungen und die Abhängigkeiten auf seiten der Planveranlasser. Information über diesen Teil des Geschehens hat häufig nicht einmal der Planer, sie wird um so interessanter, je privilegierter sie ist, d. h. je enger der Kreis derer, die über Information dieser Art verfügen (vgl. Joerges, 1972: 30).
Wir haben nur einige der gängigsten Restriktionen kurz angesprochen. Daneben gibt es noch viele weitere Einwände gegen Partizipation, wie z. B. Bürgerbeteiligung führe zu Verzögerungen der Planung, gefährde die Konsistenz der Planung, indem auf jedes, d. h. auch irrationale Argumente eingegangen werde, sie unterstütze separatistische Bestrebungen ethnischer Gruppen, sei teuer bei geringer Effizienz usw. (vgl. auch Arnstein, 1972: 217). Alle diese Argumente können zu Restriktionen für Partizipation werden, wenn sie von den über die Gewährung von Partizipationsmöglichkeiten entscheidenden Stellen oder Gremien ernst genommen werden. In der Regel handelt es sich bei derartigen Pauschalurteilen nicht um systematisch-empirisch überprüfte Argumente, sondern um reine Vermutungen. Erst wenn derartige Vorwürfe auf ihre Richtigkeit hin untersucht sind, und dazu braucht es erst einmal breit angelegte Partizipationsexperimente, kann man entscheiden, ob die Vor- oder die sicher auch mit der Bürgerbeteiligung verbundenen Nachteile überwiegen. In der BRD ist mit dem Städtebauförderungsgesetz ein bescheidener Anfang zur Überprüfung dieser Thesen gemacht worden, indem dieses Gesetz zum ersten Mal die Beteiligung der von der Planung betroffenen Bürger ausdrücklich vorsieht, wenn auch der mögliche Spielraum sog. Partizipation von reiner Befragung der Bewohner bis hin zur echten Einbeziehung der Bevölkerung reicht. Immerhin vertrat die Bundesregierung schon in ihrem Städtebaubericht 1970 die Ansicht: »Der Einwand, daß solche Gesetzesänderungen, die zu einer wirksameren Mitarbeit des Bürgers im Planungsprozeß führen, nur Verzögerungen bewirken und das Ergebnis der Pläne auch sachlich nicht verbessern, ist nach Ansicht der Bundesregierung nicht überzeugend und zutreffend« (Drucksache VI, 1497; 54).
Ein gewichtiges Argument für die Verwirklichung der Bürgerbeteiligung am Stadtplanungsprozeß bringt Verba, wenn er sich mit dem Vorwurf auseinandersetzt, durch Partizipation würden irrationale Kriterien in die Planung Eingang finden: »Es reicht nicht aus die 'Irrationalitäten', die zweifellos durch eine umfassende Partizipation in den Planungsprozeß Eingang finden, einfach zu ignorieren. Dazu zählt z. B. die Einbeziehung unqualifizierter Meinungen, die Notwendigkeit die Wünsche einer breiten Öffentlichkeit zu befriedigen, was zwangsläufig zu einer Verwässerung der zentralen Ziele des Programms führen muß, usw. Andererseits muß der Ausdruck 'Irrationalitäten' mit Anführungszeichen versehen werden, weil der Planungsprozeß durch

Partizipation in gewisser Hinsicht effizienter gestaltet werden kann, da hierdurch den Planern und den Entscheidungsgremien Informationen zur Verfügung stehen, die sie nur von den Betroffenen erhalten können« (1967: 75 – Übers. d. Verf.).

# 3. Partizipation und Demokratie

## *3.1 Die Bedeutung der Demokratietheorie für die Partizipationsdiskussion*

Es gibt heute kaum einen Politiker, der sich nicht öffentlich als Demokrat bezeichnen würde. »Im Verlauf des bereits Jahrhunderte währenden Streits um die rechte Organisation von Staat und Gesellschaft nimmt der Begriff 'Demokratie' einen immer zentraleren Platz ein: Kein Staat verzichtet heute auf die ausdrückliche Charakterisierung seiner Verfassung als demokratisch; kein Staatsmann auf den Hinweis der demokratischen Legitimationsgrundlage seiner Macht« (Grube/Richter, 1975: 9).

Dieses auf den ersten Blick erstaunliche Bild eines allgemeinen Konsensus über die Demokratie als erstrebenswertem Ziel wird jedoch dadurch getrübt, daß dieser Begriff sehr unterschiedlich definiert wird. Die Spannweite reicht vom Demokratiebegriff der Antike, über das rein methodische Konzept der Führerauslese, bis hin zur Idee des Rätesystems und zur Vision einer herrschaftsfreien Gesellschaft, die ganz auf den Staat verzichten kann.

Diese Tendenz, daß jede gesellschaftliche Gruppe den Demokratiebegriff für sich in Anspruch nimmt, gilt auch für die Forderung nach Partizipation der Betroffenen am Planungsprozeß. Die Erweiterung bzw. Schaffung von Beteiligungsmöglichkeiten wird immer als Demokratisierung des Planungsprozesses ausgegeben. Diese durchgängige Deklaration der Partizipation als Demokratisierung ist wiederum nur auf dem Hintergrund der verschiedenen Inhalte möglich, mit denen die Begriffe Partizipation und Demokratie gefüllt werden.

Dabei ist es jedoch nicht so, daß etwa ein bestimmter Partizipationsbegriff mit verschiedenen Demokratiebegriffen kombiniert auftauchen würde, sondern es läßt sich eine hohe Korrelation zwischen spezifischen Auffassungen von Partizipation und Demokratie feststellen.

Man findet in der Regel weitreichende Partizipationsbegriffe (Ziel der Partizipation: Emanzipation, Machtumverteilung) kombiniert mit einem fundamental-demokratischen Demokratiebegriff (direkte Demokratie, Rätesystem).[1] Umgekehrt tauchen enger gefaßte Partizipationsbegriffe (Ziel der Partizipation: Informationsbeschaffung, Mitberatung) im allgemeinen zusammen mit pluralistischen Demokratietheorien (Konkurrenzmodell, Repräsentationsmodell) auf. Hauptzweck der Partizipation ist so gesehen eine bessere Ent-

1 Beispiele hierfür bieten etwa die Arbeiten von Arnstein, 1969; Dietze, 1972; Faßbinder, 1972; Gronemeyer, 1973.

scheidungsgrundlage zu schaffen, indem alle betroffenen Meinungen vertreten werden.[1a] Für beide Konzeptionen gilt, daß die Verwirklichung des einen (Partizipation) gleichzeitig als Realisierung des anderen (Demokratie) aufgefaßt wird.

Das Konzept der Fundamentaldemokratie fordert die aktive Mitbestimmung aller Mitglieder an allen eine konkrete Einheit (z. B. Sanierungsgebiet, Gemeinde, Stadt) betreffenden Entscheidungen, wodurch gleichzeitig eine umfassende Partizipation gewährleistet wäre.

Geht man vom Konkurrenzmodell der Demokratie aus, so wird durch die Einbeziehung bisher nicht berücksichtigter Gruppen (Unterprivilegierte) in den Entscheidungsprozeß, wie es bei der Stadtplanung z. B. durch das Modell der Advokatenplanung angestrebt wird, erst der volle Wettbewerb aller vorhandenen Interessen garantiert.

Die Feststellung, daß der Demokratiebegriff sowohl für die von einem umfassenden, wie auch für die von einem engeren Partizipationsbegriff ausgehenden Autoren, in bezug auf die Erreichung des Zieles 'Partizipationsausweitung' eine gleich große Bedeutung hat, mag im ersten Augenblick erstaunen, die Erklärung hierfür liegt in der sehr unterschiedlichen Auslegung der beiden Begriffe Partizipation und Demokratie. Es dürfte daher nützlich sein, die wesentlichen Wandlungen des Demokratiebegriffs kurz nachzuzeichnen.

### *3.2 Historische Entwicklung des Demokratiebegriffes*

Ziel dieses Abschnittes ist nicht eine akribische Darstellung der Entwicklung des Demokratiebegriffs zu geben, sondern vielmehr deutlich zu machen, wie es zur Herausbildung der beiden Hauptarten der Demokratietheorie, der sog. Fundamental- oder direkten Demokratie und des Konkurrenz- oder Repräsentations-Modells der Demokratie kam, da diese Zweiteilung auch für die Partizipationsdiskussion von zentraler Bedeutung ist.

#### *3.2.1 Der Demokratiebegriff der Antike*

In der Antike wurde der Demokratiebegriff ausschließlich auf die staatliche Sphäre bezogen. Aristoteles verstand darunter, vergröbert gesagt, eine Staatsform, die auf einer weitgehenden Identität von Regierenden und Regierten basiert, wobei jedoch zu jener Zeit die große Zahl der Sklaven, da sie keine Staats- bzw. Stadtbürger waren, absolut keine politischen Rechte besaß.

1a Beispiele hierfür bieten die Arbeiten von: Davidoff, 1965; Skeffington, 1969; Dienel, 1971; Städtebauförderungsgesetz, 1971; Galinovsky, 1974.

Gerade an der antiken Eingrenzung des demokratischen Prinzips auf den politischen Bereich entzündet sich noch heute im wesentlichen die Diskussion um das richtige Demokratieverständnis. Hennis z. B. vertritt die Ansicht, daß Demokratieausweitung deshalb abzulehnen sei, weil sie den seit Aristoteles etablierten Unterschied zwischen oikos und polis, Wirtschaft und Politik, einzureißen versuche, d. h. staatliche Begriffe auf außerstaatliche Sphähren übertrage. Er sieht die Demokratie »in Abhebung von den beiden anderen Herrschaftsweisen, der Monarchie und der Aristokratie, definiert durch ihre bei aller sonstigen Rangabstufung der Menschen tunlichste Gleichheit der freien Bürger in bezug auf ihre politischen Rechte« (Hennis, 1970: 23). Darüber, daß demokratische Prinzipien im politischen Bereich gelten sollen, sind sich die meisten Autoren einig, Demokratie in anderen Bereichen der Gesellschaft ist hingegen nach wie vor sehr umstritten.

### *3.2.2 Die direkte Demokratie bei Rousseau*

Diejenigen Autoren, die durch eine vermehrte Hinzuziehung der Bürger zu allen Fragen, die sie direkt betreffen, eine Stärkung des demokratischen Prinzips sehen, berufen sich fast ausnahmslos auf Rousseau und seine Definition der Demokratie, die als zentralem Element vom vorgegebenen Allgemeinwillen (volonté générale) des Volkes ausgeht, der als absolut unteilbar und nicht repräsentierbar beschrieben wird. Im »contrat social« hat Rousseau vier Voraussetzungen für das Funktionieren dieser direkten Form der Demokratie gefordert: a) einen kleinen, überschaubaren Staat, dessen Bürger sich kennen und jederzeit zur Entscheidung wichtiger Fragen sich versammeln können;[1b] b)eine einfache Lebensweise (sog. frugalité); c) weitgehende Gleichheit der Stände und Vermögen; d) geringen oder gar keinen Luxus. (Vgl. Beyme, 1972: 216, sowie Fetscher, 1970: 20 f.). Dieser strenge Maßstab wurde in keinem Staatsgebilde je erreicht, Rousseau selbst hat bei konkreten Verfassungsentwürfen für Korsika und Polen erhebliche Abstriche an seinen ursprünglichen Forderungen vorgenommen. In der modernen Demokratiediskussion sind zwar die oben genannten Rousseau'schen Vorbedingungen der direkten Demokratie, da unerfüllbar, weitgehend in Vergessenheit geraten, das Ideal einer Herrschaftsform, die die Diskrepanz zwischen Regierenden und Regierten aufhebt, blieb jedoch bestehen.
Der Gemeinwille ist das zentrale und zugleich angreifbarste Element der Rousseau'schen Demokratiedefinition. Er versteht darunter denjenigen Wil-

1b Dieses Ideal wird heute nur angenähert von den verbliebenen vier Schweizer Landgemeinde-Kantonen erfüllt.

len der ganzen Gemeinschaft, der auf das Gemeinwohl gerichtet ist und daher nicht nur formell, sondern auch materiell richtige Gesetze verabschiedet (vgl. Fetscher, 1972: 25). Für Rousseau ist die Mehrheit, die sich in einer Volksversammlung findet, (»volonté de tous«) nicht zwangsläufig identisch mit der »volonté générale«. Dieser Idealzustand kann nur dann erreicht werden, wenn die Besitz- und Interessendivergenzen innerhalb der Gemeinschaft nicht allzu groß sind. Fast alt-liberale Gedanken tönen bei Rousseau an, wenn er meint, vorhandene, nicht auf das Allgemeinwohl ausgerichtete Interessen würden sich gegenseitig aufheben, so daß sich in der Regel der Allgemeinwille durchsetzen könne. Hinter dieser Auffassung Rousseau's steht der ungebrochene Glaube an die Vernunft jedes Einzelnen. Wenn alle Individuen versuchen zu erkennen, was für die Gemeinschaft gut ist, so kommen sie seiner Ansicht nach zwangsläufig zum selben Ergebnis, eben zur »volonté générale«. Auf diese Weise wäre die Erlangung eines Konsenses über die Ziele einer Gemeinschaft oder eines Staates kein Problem. Der ungebrochene Optimismus der Aufklärung bezüglich der Möglichkeit durch Gebrauch der Vernunft zu allgemeingültigen Zielvorstellungen zu gelangen, hat jedoch im Verlauf der folgenden Jahrzehnte erheblich an Überzeugungskraft verloren. Das Rousseau'sche Demokratiemodell orientierte sich am kleinbürgerlichen Kanton Genf. Es konnte auch zu seiner Blütezeit, während der französischen Revolution nicht verwirklicht werden. Fetscher schreibt dazu: »Der vorrevolutionäre Enthusiasmus für den Romancier und Menschen Rousseau führte zwar zur Glorifizierung des Genfers durch viele Revolutionäre, aber selbst Robespierre, der seine Schriften am besten kannte, ist ihm in vielen Punkten nicht gefolgt. Keinen Augenblick war von einer direkten Demokratie auf lokaler Basis die Rede, niemand im Konvent dachte daran, den Delegierten gebundene Mandate zu erteilen« (1970: 27).

Abgesehen von der Schwierigkeit die Fiktion der »volonté générale« zu erhalten, erwies sich bei den Versuchen das direkt-demokratische Modell zu verwirklichen, die Übertragung von der überschaubaren Gruppe auf eine größere Einheit, etwa einen Flächenstaat, als unmöglich. Bei seinem Verfassungsentwurf für Polen, war eine Versammlung aller Staatsbürger wegen der Größe des Landes von vorneherein undenkbar Rousseau versuchte das Problem durch die Einführung von 33 lokalen Parlamenten zu lösen, die jeweils Volksbeauftragte mit imperativem Mandat nach Warschau entsenden sollten. Die schon vorhandenen großen Besitzunterschiede sollten durch eine intensive patriotische Erziehung gedämpft bzw. ausgeglichen werden. An diesem Entwurf wird deutlich, daß schon Rousseau selbst beim Versuch der Übertragung seines direkt-demokratischen Modells auf größere Einheiten erhebliche Konzessionen an die jeweiligen politischen Verhältnisse machen muß-

te. Verwirklicht wurden diese Entwürfe nie. Auch Jaeggi sieht keine Möglichkeit eine direkte Demokratie im Rousseau'schen Sinne in einer größeren Einheit zu verwirklichen: »Der im 18. Jahrhundert von J.J. Rousseau definierte Begriff der direkten, unmittelbaren Demokratie, auf den immer wieder zurückgegriffen wurde, hielt ja, jedenfalls sobald der 'kleine Kreis' gesprengt ist, den tatsächlichen Verhältnissen nie stand. Immer vollzieht sich die Herrschaftsausübung, mehr oder minder stark aber auch die politische Willensbildung, durch eine Minderheit, wobei es allerdings eine demokratische Fragestellung ist, ob die Herrschaft im 'Auftrage und unter Kontrolle des Volkes' durchgeführt wird, durch die Gesamtheit der Staatsbürger jederzeit durchschaubar und zudem ein in gewissen Zeitabständen korrigierbares 'Balancesystem' bildet, oder ob eine autoritative Gesellschaftsschicht einseitig ihren eigenen Willen aufoktroyieren kann« (1967: 10). Auch in kleineren Einheiten, als es ein Staat darstellt, ist eine direkt demokratische Organisation nicht ohne weiteres möglich. Michels kam in seiner Untersuchung der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (1911) zu dem Schluß, daß die Parteistatuten zwar eine parteiinterne direkt demokratische Organisation vorsahen, daß wegen der Bürokratisierungstendenz jeder Massenorganisation, sowie aufgrund der Apathie der Masse der Mitglieder, die Führungsschicht sich verselbständigte und schließlich abgelöst von den Mitgliedern oligarchisch die Politik der Partei bestimmte. Michels zog aus dieser Studie den Schluß, eine organisationsinterne direkte Demokratie sei, sobald der Rahmen einer Kleingruppe gesprengt werde, unmöglich; da er nur diese Form der Demokratie anerkannte, war für ihn die Realisierung »wahrer Demokratie« unerreichbar. Fragt man sich, warum es denn so schwierig bis unmöglich erscheint direkte Demokratie (im Sinne Rousseaus) zu verwirklichen, so scheint die Ursache hierfür bei den hohen Anforderungen zu liegen, die an die Mitglieder einer derartigen Gemeinschaft gestellt werden. Lenk z. B. ist der Ansicht: »Das Konzept der klassischen Demokratie steht und fällt mit der Forderung nach optimaler Partizipation seitens gleichberechtigter Bürger« (1972: 22).
Die beiden zentralen Anforderungen für das Funktionieren einer direkten Demokratie wären demnach a) gleichmäßige Teilnahme aller Mitglieder an allen Geschäften der Gemeinschaft (was Rousseau als selbstverständlich voraussetzte) und b) weitgehende Gleichheit der Mitglieder untereinander »in dem alle etwas und keiner zu viel besitzt« und Menschen in »mittleren Lebensumständen« die Bevölkerungsmehrheit bilden«.[1c]
Sowohl bei weitgehender Apathie der Mitglieder einer Gemeinschaft (vgl. das Beispiel der SPD bei Michels) wie durch Ungleichheit in bezug auf Besitz,

1c Rousseau, zitiert nach Fetscher, 1970: 25.

Wissen, Macht (je nachdem, welche Art von Organisation demokratisiert werden soll) fehlen die Voraussetzungen zur Verwirklichung einer direkt demokratischen Führung einer Organisation.
Rousseau wirft Hobbes und Locke vor, sie würden in der Konzeption ihrer Gesellschaftsverträge einseitig von den Sicherheitsbedürfnissen des isolierten Einzelnen ausgehen, was sich letztlich nur zu Gunsten der Reicheren und Intelligenteren auswirken werde, die den Rest der Bevölkerung zu übervorteilen trachteten (vgl. hierzu Fetscher, 1970: 22). Demgegenüber stellt er konsequent die politische Gemeinschaft in das Zentrum seines Modells.
Anhänger des Konkurrenzmodells der Demokratie behaupten denn auch mehrheitlich, daß jener 'homo politicus' von dem die klassischen Demokratietheoretiker auszugehen pflegen, allenfalls die Tugenden heutiger 'opinion leaders', nicht aber die der Durchschnittsbürger verkörpere (vgl. Lenk, 1972: 22).
Der Versuch Mannheims die strikten Prinzipien der direkten Demokratie auf größere Einheiten zu übertragen, führte bei ihm zur Einführung der »body politic«, einer Art wohlmeinenden politischen Elite, die im Interesse des nicht näher definierten Allgemeinwohls auf die Einhaltung der direkt demokratischen Spielregeln achten. Hinter diesem Konzept verbirgt sich das Mißtrauen Mannheims gegenüber der Urteilsfähigkeit der Masse der Wähler[2] (vgl. hierzu: Mannheim, 1951: 42).
Zusammenfassend kann man sagen, daß das Konzept der direkten Demokratie bestechend ist, was u. a. auch durch seine nach wie vor große Beliebtheit als Maximalforderung eines demokratischen Ordnungsmodells unterstrichen wird. Andererseits dürfte es heute nicht leichter fallen als zur Zeit der französischen Revolution, die notwendigen Vorbedingungen für das Funktionieren dieses Modells - Überwindung der Apathie der Mitglieder, weitgehende Gleichheit des Besitzes und des Wissens - zu schaffen, weshalb bestenfalls eine Annäherung an dieses Konzept erreicht werden kann. Das am höchsten gesteckte Ziel bleibt nach wie vor eine Regierungsform zu erreichen, in der eine Identität zwischen Regierenden und Regierten besteht, in der die Führer nur zufällig ausgewählte Vertreter der ganzen Gemeinschaft wären.

2 Als negatives Beispiel hatte Mannheim die Machtergreifung Hitlers in Deutschland und die UDSSR Stalins vor Augen.

### 3.2.3 *Das Konkurrenzmodell der Demokratie (Schumpeter)*

Ganz anders als Rousseau, der ein normatives Demokratiemodell vorstellte, möchte Schumpeter mit seinem »realistischen« Demokratiemodell nichts anderes als die bestehende »demokratische Realität« wiedergeben. Lenk bestätigt ihm, daß dieser Versuch soweit ganz gut gelungen ist, wenn er sagt: »Vieles von dem, was Schumpeter mit diesem Konkurrenzmodell der demokratischen Methode beschreibt, ist eine getreue Photographie der politischen Auseinandersetzungen innerhalb der heutigen westlichen, parlamentarisch oder präsidentiell verfaßten Regierungs- und Staatsformen. In ihnen ist der Staat selbst zu einem riesigen Dienstleistungsbetrieb geworden, den man als »autoritären Sozialstaat« bezeichnen kann« (1972: 19). Schumpeter geht davon aus, daß es einen präexistenten Allgemeinwillen des Volkes, nicht gibt. Erst der Kompromiß aus mehreren grundsätzlichen Standpunkten kann mit dem Allgemeinwohl identifiziert werden. Außerdem besteht der Volkswille nicht wie bei Rousseau, unabhängig von einzelnen Personen, sondern er entsteht erst als Reaktion auf Aktivitäten politischer Eliten, d. h. einer winzigen Minderheit des Volkes.

Schumpeter wendet sich dementsprechend gegen die herkömmliche Vorstellung, durch die demokratische Methode geschehe die Gestaltung der Politik entsprechend dem Willen des Volkes, da bestenfalls der Wille der Mehrheit der Bevölkerung die Leitlinien der Politik bestimme. »Der Wille der Mehrheit ist augenscheinlich der Wille der Mehrheit und nicht der Wille 'des Volkes'. Letzterer ist ein Mosaik, das durchaus nicht vom ersteren 'repräsentiert' wird. Die beiden durch eine Definition gleichzusetzen heißt nicht das Problem lösen« (Schumpeter, 1950: 432).

Da Schumpeter in der Demokratie kein normatives Ziel sieht, versucht er sie konsequenterweise als eine politische Methode zu fassen, der kein Wert an sich beigemessen werden kann. »Die Demokratie ist eine politische Methode, d. h.: Eine gewisse Art institutioneller Ordnung, um zu politischen – legislativen und administrativen – Entscheidungen zu gelangen, und daher unfähig, selbst ein Ziel zu sein, unabhängig davon, welche Entscheidungen sie unter gegebenen historischen Verhältnissen hervorbringt« (Schumpeter, 1950: 384). Schumpeter definiert Demokratie dementsprechend als: »... diejenige Ordnung der Institutionen zur Erreichung politischer Entscheidungen, bei welcher einzelne die Entscheidungsbefugnis vermittels eines Konkurrenzkampfes um die Stimmen des Volkes erwerben« (1950: 428). Das Zentrale an diesem Demokratiebegriff werden so die institutionellen Vorkehrungen, die

zur Auswahl der Führer des Volkes getroffen werden. Die Möglichkeit eine stabile Regierung zu erhalten, ist das zentrale Ziel dieses Demokratiekonzeptes.

Lenk bezeichnet denn auch dieses Modell, auf eine Kurzformel gebracht, als »Wettkampf verschiedener Eliten um die Macht im Staate« (1972: 17). In bewußter Abkehr von direkt demokratischen Vorstellungen betont Schumpeter die »lebenswichtige Tatsache der Führung«. Er wirft der klassischen Theorie vor, »der Wählerschaft ein völlig wirklichkeitsfremdes Ausmaß von Initiative beigelegt« zu haben, »was praktisch auf ein Ignorieren der Führung herauskam. Kollektive handeln jedoch beinahe ausschließlich dadurch, daß sie eine Führung akzeptieren – es ist dies der beherrschende Mechanismus praktisch jeden kollektiven Handelns, das mehr ist als bloßer Reflex« (1950: 429). Schumpeter bestreitet, daß das Volk überhaupt fähig sei, selbst politische Entscheidungen zu treffen. Die Trennung des Volkes in eine apathische Mehrheit und eine kleine elitäre Führungsschicht ist die logische Konsequenz dieser Annahme. Nicht der Prozeß der demokratischen Willensbildung ist daher zentral für die Konkurrenztheorie, sondern die institutionellen Vorkehrungen der Führerauswahl, die soziale Integration und die Regierungsfähigkeit des Volkes. Die Wahl der Repräsentanten ist nicht mehr nur ein technisch notwendiges Verfahren, es wird zur einzigen Aktivität, zu der das Volk selbst legitimiert ist, der Rest ist Sache der Repräsentanten. Der Einzelne wird primär als Privatmann und nicht als Teil eines Gemeinwesens gesehen, es wird von ihm nicht erwartet, daß er sich über seine egoistischen Eigeninteressen hinaus für ein abstraktes »Allgemeinwohl« einsetzt. Schumpeter geht im Gegenteil davon aus, daß der Einzelne, geschützt durch die liberalen, rechtsstaatlichen Freiheiten, sich voll für seine Interessen einsetzen soll, erst im Wege des Kompromissesuchens zwischen den einzelnen Gruppeninteressen bildet sich dann so erwas etwas wie das »Gemeinwohl« heraus. Dieses alt-liberale Demokratieverständnis Schumpeters zeigt deutlich, daß dieses Konzept von einem Ökonomen in enger Anlehnung an das Modell der Marktwirtschaft entwickelt wurde.

Die Politiker stellen auf diesem Markt die Anbieter dar, sie bieten ihre Programme feil, die Wähler sind die Konsumenten, gehandelt werden Wählerstimmen. Die Unvollkommenheit des Konkurrenzkampfes im politischen Bereich wird dabei bewußt in Kauf genommen, wie es in folgendem Zitat zum Ausdruck kommt: »Natürlich (ist) unsere Theorie ebenso wenig genau bestimmt, als es der Begriff des Konkurrenzkampfes um die Führung ist. Dieser Begriff bietet ähnliche Schwierigkeiten wie der Begriff der Konkurrenz in der wirtschaftlichen Sphäre, mit dem er nutzbringend verglichen werden kann. Im Wirtschaftsleben fehlt die Konkurrenz nie völlig, aber sie ist kaum je

vollkommen« (Schumpeter, 1950: 430). Genau an diesem Punkt hakt dann auch die Kritik an Schumpeters Demokratiemodell ein. Da die vollkommene Konkurrenz nicht gesichert ist, kommt es zwangsläufig zur Untervertretung bzw. Nichtberücksichtigung der Interessen einzelner politischer Gruppierungen; ob dieser Zustand dann noch als Demokratie bezeichnet werden kann, ist fraglich.[3]

Die Kritik am Konkurrrenzmodell der Demokratie richtet sich vor allem dagegen, daß, würde dieses Konzept verwirklicht, in einer der klassischen Definitionen der Demokratie, wie sie z. B. Lincoln's Gettysburg address darstellt (»Herrschaft des Volkes, durch das Volk, für das Volk«), der Passus »Herrschaft *durch* das Volk« getrost gestrichen werden könnte. Schumpeter sagt ausdrücklich, die Vorstellung, Demokratie sei Regierung durch das Volk, müsse durch die realistischere Formel, Demokratie sei »die vom Volk gebilligte Regierung« ersetzt werden (Schumpeter, 1950: 390). Lenk sieht darin eine Einschränkung der Demokratie auf das institutionelle Mittel des Majoritätsprinzips, auf die Konkurrenz von Eliten und auf freie Wahlen (1972: 38). Den gleichen Vorwurf, nur anders ausgedrückt, erheben Grube/Richter, wenn sie von einer inhaltlichen Entleerung des Demokratiebegriffs bei Schumpeter sprechen (1975: 15 f.). Dieser Vorwurf ist zwar richtig, trifft Schumpeter jedoch insofern nicht, als er ausdrücklich Demokratie als Methode der Entscheidungsfindung definiert und sich strikt gegen jede »inhaltliche Füllung« des Begriffes im Sinne einer normativen Zielvorstellung wendet. Die wichtigste immanente Kritik, die gegen das Konkurrenzmodell der Demokratie vorzubringen wäre, besteht darin, daß dieses Modell die Vertretung aller betroffenen Gruppen nicht garantieren kann. Der nächste Schritt in einem konsequent pluralistisch gedachten Konzept wäre die Einbeziehung und Unterstützung unterprivilegierter Gruppen im Kampf um die Durchsetzung ihrer Interessen, wie es z. B. im Modell des »advocacy planning«, das von Davidoff vorgeschlagen wurde, geschieht. Auch Lenk argumentiert, daß die Verfolgung des demokratischen Prinzips der Volkssouveränität auf eine Stärkung der Kontrollfunktion des Parlaments als Volksvertretung gegenüber der Regierung hinauslaufen müsse, d. h. das Parlament sollte wieder der Ort werden, in dem die politischen Beschlüsse gefaßt und nicht nur die bereits in der Verwaltung vorweggenommenen Entscheidungen zur Kenntnis genommen werden (1972: 24 f.).

Im Bereich der Stadtplanung führt diese Überlegung zur Forderung nach Einführung von Partizipationsgremien, um diesen die Funktion der Kontrolle der planenden Verwaltung übertragen zu können.

3 Vgl. dazu den Versuch der Entwicklung einer nicht-marktbezogenen Theorie der Demokratie bei Macpherson, 1973.

### 3.2.4 *Neuere Tendenzen der Demokratiediskussion*

Die grundsätzliche Unterscheidung zwischen dem klassischen, direktdemokratischen Modell und dem Konkurrenz- oder Repräsentationsmodell der Demokratie blieb auch in jüngerer Zeit erhalten.

Das klassische oder direkt demokratische Modell wurde in verschiedenen Variationen weitergeführt. In den westlichen Demokratien, die ausnahmslos von einem Repräsentationsmodell ausgehen, meldete sich in den letzten Jahren eine immer lauter werdende Kritik an der Funktionstüchtigkeit dieser Demokratiekonzeption. Diese Entwicklung hat in den Studentenunruhen des Jahres 1968 wohl vorläufig ihren äußerlich sichtbaren Höhepunkt erreicht. Das repräsentative Demokratiemodell wurde radikal in Frage gestellt und durch mehr oder weniger direkt-demokratische Vorstellungen zu ersetzen versucht.[4] Das Konzept der direkten Demokratie wurde von einigen Autoren noch weiter getrieben, sie sehen, wie z. B. Gorz (1968) in räteartig strukturierten Gesellschaften die einzige, als demokratisch zu bezeichnende Regierungsform. Diejenigen Autoren, die für direkt-demokratische Konzepte eintreten, setzen sich in der Regel auch für eine Demokratisierung aller Lebensbereiche ein, d. h. sie verstehen den Demokratiebegriff nicht als auf die politische Sphäre eingegrenzt. Dementsprechend ist eine der zentralen Fragestellungen, wie sich so unterschiedliche Institutionen, wie Schule, Hochschule, Kirche, Unternehmen, Familie am besten demokratisieren lassen. Innerorganisatorische Demokratie (vgl. Naschold 1969), wird mindestens ebenso genau erforscht, wie Probleme der Demokratie auf der gesamtgesellschaftlichen Ebene.

Auf der anderen Seite wurde die Konkurrenztheorie der Demokratie, von verschiedenen Ansätzen aus, vor allem in den USA weiterverfeinert.[5] Als zentrales Merkmal einer funktionierenden Demokratie wird von Dahl/Lindblom (1953) und Mayo (1960) der Grad der Kontrolle der Nicht-Führenden über die Führenden angesehen. Die institutionellen Vorkehrungen und sozialen

4 Als Indiz hierfür mag die sprunghaft angestiegene Zahl der verschiedensten Spielarten von Bürgerinitiativen. gelten. Bei vielen Fachentscheidungen fühlten sich bestimmte Gruppen von Bürgern durch ihre Repräsentanten überhaupt nicht oder falsch vertreten. Den konkreten Anlaß gaben oft behördliche Anordnungen zum Bau von Autobahnen, Straßen, Atomkraftwerken, Sanierungsbeschlüsse etc., die noch vor ein paar Jahren in der Regel kritiklos akzeptiert worden wären. Man kann in diesem Zusammenhang auch von einer Repräsentations- und Legitimationskrise sprechen.

5 Für eine übersichtliche Darstellung der sog. empirischen Demokratietheorien vgl. Grube/Richter, 1975, sowie Zimpel, 1970.

Prozesse, die dieses ermöglichen sollen, nennen diese Autoren nicht mehr Demokratie, sondern »Polyarchie«. Die ökonomische Theorie der Demokratie wird vor allem von Anthony Downs (1957) und in Europa von Bruno Frey (1968) weiterentwickelt.

Ein weiterer großer Zweig der Konkurrenz-Theorie der Demokratie entwickelt sich auf der Basis von mehr oder weniger elitär gefärbten Vorstellungen. Diese Autoren gehen alle von der Feststellung aus, daß eine vollkommen politisierte, aktive Öffentlichkeit, wie sie der klassischen Theorie vorschwebt, eine Utopie bleiben müsse bzw. nur durch totalitären Zwang erreichbar sei. Folgerichtig gehen sie daher von der Herausbildung politischer Führungsgruppen (Eliten) aus, denen sich der Rest der Bevölkerung apathisch, aber freiwillig unterwirft. Zu dieser Gruppe sind die Amerikaner W. Kornhauser (1959), G. Sartori (1962), E.E. Schattschneider (1960) zu rechnen.

Ein letzter Zweig schließlich, der sich auf den Prämissen der repräsentativen Demokratie aufbauend erst in den USA entwickelte, ist die sog. Stabilitätstheorie. Diese Richtung entwickelte sich aus der Wahlforschung. Als klassische Studie kann wohl die Untersuchung des Wahlverhaltens der Bürger der Gemeinde »Elvira« durch Berelson/ Lazarsfeld/McPhee (1954) gelten. Diese drei Autoren gelangen zu dem Schluß, daß etliche der Voraussetzungen für das Funktionieren einer repräsentativen Demokratie von den Bürgern nicht erfüllt würden. Vor allem sei die Mehrzahl der Wähler völlig unfähig, die Konsequenzen eines zu treffenden Entscheides, sowohl in bezug auf ihre eigenen Interessen, als auch für die Gesamtgesellschaft, richtig bzw. überhaupt abzuschätzen. Die meisten Wähler würden durch dieses System eindeutig überfordert. Die Anforderungen an die Wähler werden dementsprechend heruntergeschraubt und in ihr Gegenteil verkehrt. Berelson/Lazersfeld/McPhee argumentieren nun, das Haupterfordernis der Demokratie sei nicht das aktive, politische Interesse des Einzelnen, sondern »die Stabilität sozialer und wirtschaftlicher Strukturen, die Begrenzung der Konfliktintensität sowie der größtmögliche Konsens der maßgeblichen politischen Kräfte« (Grube/Richter, 1975: 20). Ein zu großes Engagement für eine Sache ist unerwünscht, da hierin die potentielle Quelle einer Fanatisierung stecke, die zu gewaltsamer Konfliktaustragung führen könnte. Ein Kernsatz in Berelson/Lazersfeld/McPhee's Ausführungen lautet: »Extremes Interesse ist in der Regel mit bedingungsloser Hingabe verbunden und kann zu grenzenlosem Fanatismus führen, der die demokratischen Prozesse zerstören könnte, wenn er sich über die ganze Gesellschaft ausbreitet. Eine geringe Gefühlsbildung zu den Wahlen - sich nicht viel darum kümmern - bildet die Grundlage für die Lösung vieler politischer Probleme« (1954: 314 - Übers. d. Verf.).

In letzter Zeit kann man bei einigen jüngeren europäischen Autoren (Scharpf, 1970, Lenk, 1972, Grube/Richter, 1975) die Tendenz erkennen, die Ergebnisse der amerikanischen empirischen Demokratietheorie durchaus als richtige Beschreibung der gegenwärtigen politischen Realität anzuerkennen, sie halten dem jedoch entgegen, eine Demokratietheorie müsse, wolle sie nicht zur ideologisch begründeten Erhaltung des status quo dienen, eine idealistische Komponente enthalten. Diese Zielvariable wird meistens in Richtung auf die Einbeziehung der direkt Betroffenen in den politischen Entscheidungsprozeß gesehen.[6]

### *3.3 Formale versus fundamentale Demokratie - Die unterschiedlichen Grundannahmen beider Konzepte*

Die kurze Darstellung der Entwicklung der Demokratietheorie hat gezeigt, daß die beiden Hauptkonzepte - der repräsentativen und der direkten Demokratie - in keinem Punkte übereinstimmen. Da alle Autoren am Demokratiebegriff fast dogmatisch festhalten, ergibt sich das seltsame Bild, daß unter dem Begriff Demokratie sowohl anarchistische Ideale in einem Extrem, wie elitäre, faschistische Regierungsformen im anderen Extrem angestrebt werden.

Diese Spannweite läßt sich größtenteils durch die unterschiedlichen Grundannahmen, von denen bei dem repräsentativen Demokratiekonzept einerseits, der klassischen Theorie andererseits ausgegangen wird, erklären. Das direktdemokratische Modell basiert auf einem optimistischen Menschenbild. Die Staatsbürger werden als umfassend an allen politischen Fragen interessiert angenommen. Ein Konsens aller über die Ziele der Politik ist ohne weiteres möglich, da es nur eine »vernünftige« Lösung, einen Allgemeinwillen gibt, der von allen problemlos erkannt wird. Eine wichtige Voraussetzung für das Funktionieren einer derartigen Demokratie, nämlich weitgehende ökonomische und bildungsmäßige Gleichheit der Bürger, wird als erreichbar angesehen. Das zentrale Moment dieser Theorie ist die absolute Selbstbestimmung der Mitglieder eines Staatsgefüges bzw. einer Gruppe. Diesem Leitbild entsprechend haben die vom Volke beauftragten Regierenden keine eigene Führungskompetenz, sie dürfen nur entsprechend dem Allgemeinwillen handeln.

6 Wir sind uns bewußt, daß wir in diesem Abschnitt die Demokratietheorie nur anreißen konnten, eine tiefergehende Diskussion der Entwicklung der verschiedenen Demokratiemodelle mit allen Verästelungen würde eine Arbeit für sich bedingen. Uns ging es vor allem darum, den für die Partizipationsfrage zentralen Unterschied zwischen »klassischer« und »repräsentativer« Demokratietheorie herauszuarbeiten.

Wo Repräsentation wegen der Größe des Staates unvermeidbar wird, hat sie nur instrumentelle Bedeutung und wird mit einem imperativen Mandat ausgeübt. Die institutionellen Regelungen besitzen keinen Wert an sich.
Demgegenüber geht das Konkurrenzmodell der Demokratie von dem klassischen Modell diametral entgegengesetzten Annahmen aus. Die Grundtendenz ist eher pessimistisch. Ausgehend von empirischen Studien über das Wahlverhalten der Bevölkerung kommt dieses Modell zu dem Schluß, daß nur ein geringer Anteil der Bürger politisch interessiert ist und sich dieser Anteil auch durch Mobilisierungsstrategien nicht wesentlich erhöhen läßt. Gesamtgesellschaftliche Ziele gibt es nicht von vorneherein (volonté générale), sondern nur Einzel- und Gruppeninteressen, aus denen sich im Wege des Kompromisseschließens so etwas wie das Allgemeinwohl herauskristallisieren kann. Die einzelnen Gruppen der Gesellschaft kämpfen um einen möglichst großen Einfluß auf die Führung der Staatsgeschäfte. Zum Tragen von Regierungsverantwortung sind nicht alle Personen gleich geeignet, da sich aufgrund der natürlich bedingten unterschiedlichen Fähigkeiten große Differenzen in bezug auf das Bildungsniveau und die wirtschaftliche Stellung ergeben. Die Herausbildung von Eliten erfolgt daher zwangsläufig. Die Führer rivalisierender politischer Gruppen, auf deren Nominierung die breite Masse der Bevölkerung keinen Einfluß hat, präsentieren dem Volk politische Programme, unter denen sie das ihnen am meisten Nutzen versprechende auswählen können. Die institutionellen Regelungen, wie Mehrheitswahlrecht, Minderheitenschutz, Konkurrenz um die Stimmen, Freiheits- und Bürgerrechte,stellen den Kernpunkt dieses Demokratiekonzeptes dar. Es beschreibt, wie schon erwähnt, weitgehend die gegenwärtige politische Realität in den meisten westlichen Demokratien.

### *3.4 Kritik an der bestehenden demokratischen Realität*

Die sog. Parlamentarismuskritik wird sowohl von konservativen wie progressiven Kritikern vorgetragen, wobei die beiden Extrempositionen in einigen Punkten sehr ähnlich argumentieren. Das Parlament wird als nicht volksverbunden, als reine »Schwatzbude« dargestellt. Entscheidungen werden von korrupten Politikern nur auf dem Wege fauler Kompromisse gefällt. Die eigentlichen Interessen des Volkes, die die jeweilige Seite zu kennen vorgibt, werden nicht vertreten.
Wenn sich die beiden Extreme in der »Beurteilung der Lage« auch weitgehend einig sind, so ziehen sie völlig entgegengesetzte Schlüsse in bezug auf die richtige Art der Ablösung des als verderblich angesehenen parlamentari-

schen Regierungssystems. Die konservativ-autoritäre Parlamentarismuskritik empfiehlt zur Lösung des Dilemmas die Rückkehr zu einem starken Staat mit einer autoritären Staatsspitze, einem Monarchen oder Präsidenten, dem umfassende Handlungsbefugnisse zum Wohle des ganzen Volkes zustehen sollen. Eine direkte Beteiligung des Volkes wird für überflüssig, wenn nicht gefährlich gehalten (vgl. Lenk, 1972: 44 f.).

Die revolutionär-utopischen Kritiker dagegen, sehen als echte Volksvertretung nur direkt-demokratische, meistens räteartige Regierungsformen an.[7] Entsprechend wird von dieser Seite an der parlamentarischen Demokratie vor allem die passive Rolle kritisiert, in die der Wähler gedrängt wird. Der Bürger könne nicht, wie es dem klassischen Demokratieverständnis entspräche, aktiv sein Geschick selbst bestimmen, sondern werde mehr oder weniger gut verwaltet.

Habermas ist der Ansicht, daß diese Tendenz durch die zunehmende Entwicklung zum Wohlfahrtsstaat noch verstärkt werde. Er sieht einem Übermaß an rechtsstaatlichen Sicherungen des Einzelnen ein erhebliches Defizit an konkreten Mitwirkungsmöglichkeiten gegenüberstehen: »Wenn man diese tatsächliche Ohnmacht vergleicht mit dem persönlichen Schutz und der persönlichen Freiheit, die den Individuen in einem aufwendigen Katalog liberaler Grundrechte zugesichert werden, kann man sich dem Eindruck nicht entziehen, daß für den Bürger der sog. Konsumentengesellschaft auch juristisch der Status eines Kunden vorgesehen ist; der zwar am Ende die Zeche bezahlen muß, für den im übrigen aber alles derart vorbereitet ist, daß er selbst nicht nur nichts zu tun braucht, sondern auch nicht mehr viel tun kann. Ausgestattet mit diesen Rechten und gleichwohl so gut wie ausgeschlossen von tatsächlicher politischer Mitbestimmung, wird das Volk zum Objekt der Fürsorge. Es entsteht eine neue, die wohlfahrtsstaatliche Gestalt der Patrimonialität, so als hätte die Verfassung schon die Entwicklung anzeigen wollen, die verwirklichen könnte, was heute erst Tendenz ist: alles für das Volk, aber nichts durch das Volk« (1961: 46).

Lenk kommt in seiner Analyse der Hennis'chen Vorstellungen von parlamentarischer Demokratie zu einem ähnlichen Schluß, wenn er sagt: »Erziehung zum Bürger kann demgemäß nicht etwa Erziehung zum Handeln, sondern nur eine zur rechten Reaktion sein, womit nichts anderes gemeint ist als die dem Wähler verbliebene Möglichkeit, für oder gegen die konkurrierenden Aspiranten um die politische Führung zu votieren« (1972: 33).

Wenn der Bürger auf die wichtigen Entscheidungen so wenig Einfluß hat, so muß man sich die Frage stellen, wo dann das eigentliche Machtzentrum zu

7 Vgl. z. B. auch das anfängliche Räte-Konzept nach dem Umsturz in Portugal.

suchen sei. Dietze gibt darauf die Antwort, die staatliche Willensbildung geschehe nicht durch Wahlen, sondern über die Zusammenarbeit zwischen der Bürokratie und interessierten Gruppen. »Untersuchungen zum Parlamentarismus in der BRD zeigen, daß die staatliche Willensbildung kaum durch den Mechanismus der Wahlen oder die Tätigkeit der Abgeordneten bestimmt wird. Staatliche Entscheidungen werden materiell nicht von den Vertretern des ganzen Volkes in Parlament und Regierung getroffen, sondern ergeben sich aus der Zusammenarbeit der öffentlichen Bürokratien mit den relevanten gesellschaftlichen Machtgruppen« (1972: 89).

Diese Einsicht ist nicht ganz so neu, denn Max Weber schrieb schon 1921: »In einem modernen Staat liegt die wirkliche Herrschaft, welche sich ... in der Handhabung der Verwaltung im Alltagsleben auswirkt, notwendig und unvermeidlich in den Händen des Beamtentums« (Weber, 1921: 139). Diese Feststellung der Machtverlagerung von den Parlamenten in die Verwaltungsbürokratie ist auch im großen und ganzen von allen Seiten bestätigt worden. Interessant daran ist besonders, daß die Bürokratisierung ein unentbehrlicher, nicht umkehrbarer Prozeß zu sein scheint, der im Zuge der Industrialisierung zwangsläufig auftritt. Max Weber wagte schon sehr früh die Vorhersage, eine Sozialisierung der Wirtschaft werde die bürokratischen Tendenzen noch verstärken.[8]

Besonders wird auch die Funktion der Wahlen in der parlamentarischen Demokratie kritisiert. Entsprechend dem Konkurrenzmodell haben die Wahlen nur die Funktion unter verschiedenen Parteivertretern diejenigen zu finden, denen die Mehrheit der Bevölkerung die Regierungsgeschäfte anzuvertrauen bereit ist. »Die Wahlen können deshalb – isoliert gesehen und isoliert wirksam – immer nur in einer sehr reduzierten, nur prozessual definierten Demokratie wirksam sein; sie fungieren als partielle Selektionsmechanismen für politische Eliten, die selbst allerdings schon gebildet sind« (Narr/Naschold, 1971: 19).

Fetscher wendet sich vor allem gegen die moderne, werbepsychologisch aufbereitete Art des »Stimmenfangs«, da auf diese Art die Wahlen zusehends ihren politischen Charakter verlieren würden und nur noch mit zum verwechseln ähnlichen Parolen um die Wechselwähler gekämpft werde. Er sieht hierin eine Gefahr für das Funktionieren der repräsentativen Demokratie: »Während auf der einen Seite mit Hilfe derart unpolitischer Wählerwerbung Nicht-Wähler an die Wahlurne gebracht werden können, werden auf der anderen politisch interessierte Wähler durch eine solche Art des Wahlkampfes abgestoßen. Je mehr der Eindruck entsteht, daß es keine wirkliche politische Aus-

8 Diese Aussage konnte er selbst noch durch die Anfänge der Sowjetbürokratie und dessen »neuer ökonomischer Politik« bestätigt finden (vgl. hierzu: Fetscher, 1970: 44).

einandersetzung, keine deutlich artikulierten politischen Alternativen für den Wähler gibt, desto stärker werden die Argumente jener, die die repräsentative Demokratie prinzipiell in Frage stellen« (1970: 79).
Ein ähnlicher Vorwurf, nämlich der unpolitischen Betrachtungsweise, wird von Grauhan in bezug auf die Gemeinde erhoben: »Wird die Gemeinde prinzipiell als 'unpolitisch' angesehen, so liegt dem zumeist ein Politikbegriff zugrunde, der im Sinne der 'klassischen' europäischen Staatstradition auf die Existenzsicherung (des Staates) nach innen und außen abstellt« (1971: 107). Ein so verstandener Gemeindebegriff sieht die Mitwirkung der Bürger an sie betreffenden Entscheidungen als unwichtig bis gefährlich (wegen des fehlenden Fachwissens) an. Entsprechend kann auch der Gemeinderat seiner Kompromißfindungsaufgabe im Wege der Auseinandersetzung um unterschiedliche politische Standpunkte nicht gerecht werden, wenn fast alle anstehenden Probleme als reine Sachfragen behandelt werden, für die es nur die technisch richtige Lösung zu finden gelte.
Den Kernpunkt der Parlamentarismuskritik bilden die Vorwürfe gegen das pluralistische Prinzip als solches. Die eine Richtung wendet sich gegen die nicht gegebene Einbeziehung aller relevanten Gruppen der Gesellschaft in die Entscheidungsarena, die andere vor allem gegen die Tendenz stabile Verhältnisse, Ruhe und Ordnung, als wichtigstes Ziel anzusehen und dadurch die Bürger bewußt in ihrer apathischen Grundhaltung zu bestärken. Aus dieser Konstellation resultiert die in allen westlichen Demokratien empirisch festzustellende Trennung in eine Minderheit politisch Aktiver und in die breite, an Politik weitgehend uninteressierte Mehrheit.[9]
Die pluralistische Theorie ging lange Zeit von dem Axiom aus, die Bürger hätten alle ein ungefähr ähnliches Interesse an politischen Entscheidungsprozessen und gleiche Möglichkeiten ihre Interessen durchzusetzen. Nachdem durch empirische Studien die Gültigkeit der alt-liberalen Konkurrenztheorie erheblich in Zweifel gezogen wurde, gab es nach Scharpf für die Verfechter der pluralistischen Theorie die zwei Möglichkeiten: »Entweder an ihrem ursprünglichen Modell als einer jetzt explizit normativen Utopie festzuhalten, oder aber ihre normativen Anforderungen in Anpassung an die Befunde der empirischen Forschung, erheblich zu reduzieren« (1970: 35). Er meint die amerikanischen Theoretiker seien den zweiten Weg gegangen und hätten dabei die elitären Prämissen der, von Schumpeter popularisierten, »revisionistischen Demokratietheorie« übernommen.
Ähnlich wie bei der Demokratietheorie kann man auch bei der Pluralismustheorie einen Unterschied zwischen Pluralismus als Ziel und als Me-

9 Vgl. hierzu: Dahl, 1961: 64 f..

thode feststellen. Pluralismus »charakterisiert tatsächlich unsere politische Ordnung, sofern sie eine Mehrzahl politischer Organisationen, Parteien usw. nebeneinander zuläßt, ja sogar als notwendig voraussetzt. Wenn aber mit dem Wort unterstellt werden soll, daß ein völlig freier Wettbewerb der Gruppen der Gesellschaft stattfindet, bei dem jede Gruppe - entsprechend ihrer zahlenmäßigen Interessenbasis - gleiche Chancen hat, dann führt das Schlagwort irre« (Fetscher, 1970: 77). Das inhaltliche Ziel der gleichen Durchsetzungschancen jedes Mitglieds der Gesellschaft würde direkt-demokratischen Postulaten sehr nahe kommen. In dieser Radikalität ist es jedoch von Pluralismustheoretikern nie aufgestellt worden, es bezog sich bestenfalls auf eine Ausgewogenheit des Einflusses auf der Ebene unterschiedlicher gesellschaftlicher Gruppen, die jedoch zahlenmäßig sehr unterschiedlich groß sein können, wie z. B. Unternehmerverbände und Gewerkschaften.

### *3.5 Direkte und repräsentative Demokratie*

Hinter der oft vorgetragenen Forderung nach mehr Demokratie steht in der Regel das Ziel einer Verbesserung des bestehenden repräsentativen Regierungssystems, damit ist das Einbauen direkt demokratischer Elemente in das bestehende System bzw. dessen Ablösung gemeint. So argumentiert etwa Abendroth: »Von Demokratie kann dann offenbar nicht mehr die Rede sein, wenn das Volk, von dem die Staatsgewalt ausgeht, auf die Befugnis beschränkt wird, ihm gegenüber völlig unabhängige Repräsentanten auszuwählen, denen es, sind sie einmal gewählt, in völliger Passivität die politische Willensbildung überläßt« (1966: 17). Demokratie wäre demnach nur durch permanente plebiszitäre Willensbildung gewährleistet - dies entspricht genau Rousseaus Demokratiebegriff. Einen Schritt weiter geht Narr, wenn er von der »Demokratielosigkeit« westlicher Demokratien spricht. Für ihn stellt sich diese Demokratielosigkeit dar »in der grundsätzlichen Ziellosigkeit oder richtiger der ungefaßten Zielhaftigkeit, der strukturellen und der jeweils aktuell verstärkten Ungleichheit. Beides wird verdeckt durch das, was Michael Reagan als 'vulgar pragmatism' bezeichnet hat. Damit ist die selbst dogmatisierte Politik der kurzphasigen Alltagsreaktionen gemeint, der man den Terminus 'Antikrisenpolitik' gegeben hat. Weiter verdeckend wirkt die Ökonomisierung aller Teilbereiche . . . und die scheinbare Normalität des Normalen - des als gültig Behaupteten und Herrschenden: für die mit einträglichen Einkommen und Ausweichsbesitz ausgestatteten Angehörigen von Mittelschichten« (Narr/Naschold, 1971: 22).

An dieser Argumentation wird der Unterschied zwischen der Auffassung von der Demokratie als Methode (Konkurrenztheorie) und der Demokratie als Ziel (klassische Theorie) verdeutlicht. Nur auf dem Hintergrund eines fundamentalen, alle Lebensbereiche (auch Planung und Wirtschaft etc.) umfassenden Demokratiebegriffs, ist es möglich derart grundlegende Vorwürfe gegen das bestehende Regierungssystem zu erheben.

Umgekehrt betont z. B. die deutsche Bundesregierung in ihrem Städtebaubericht 1970 den Willen zum Festhalten am System der repräsentativen Demokratie. Einerseits soll in Zukunft auch auf dem Gebiet der Stadtplanung, entsprechend der Regierungserklärung von 1969, »mehr Demokratie gewagt werden«, andererseits wird jedoch ausdrücklich die Gemeindevertretung (das repräsentative Organ) als alleinige Entscheidungsinstanz unterstrichen: »Die Verantwortung für die Stadtplanung liegt bei der Gemeindevertretung. Diese Gesamtverantwortung muß schon deshalb erhalten bleiben, um Leerlauf oder sich gegenseitig behindernde, blockierende oder gar aufhebende Entscheidungen zu unterbinden. Eine stärkere Mitwirkung der Bürger kann nicht mit dem Ziel gefördert werden, dieses Organ umgehen oder sogar ersetzen zu wollen, das für ein demokratisches Verfahren der Planaufstellung und Planrealisierung zuständig ist. Es geht im Gegenteil darum, die Entscheidung der Gemeindevertretung stärker in einer breiteren Öffentlichkeit zu verankern und den Kontakt zwischen Wählern und Gewählten zu intensivieren. Wenn es gelingt, besser als bisher die einzelnen Interessen zu artikulieren, werden die Bedeutung und die Stellung der Gemeindevertretung als Ausgleichs-, Clearing- und Entscheidungsgremium verstärkt und gefördert«. (Städtebaubericht 1970: 50). Diese Grundhaltung baut streng auf dem Grundgesetz auf, das ausdrücklich eine plebiszitäre Demokratie ausschließt. Hier schlugen sich die schlechte Erfahrung mit Volksentscheiden während des Hitler-Regimes und der Weimarer Republik nieder. So schreibt auch Fetscher: »Motiv für die in zahlreichen Verfassungsbestimmungen zum Ausdruck kommende Option für die repräsentative Demokratie war das Mißtrauen gegenüber emotionalisierten Wählermassen. Volksbegehren und Volksentscheide, bei denen eine politische Lebensfrage der Gesamtbevölkerung zur Abstimmung unterbreitet wird, führen, so argumentierte man, zur Erhitzung der Stimmung, zur Ausschaltung sachlicher Argumente, zu gefährlicher Demagogie« (1970: 73).

In diesem Abschnitt geht es darum einige Kernfragen der heutigen Demokratiediskussion kurz anzuschneiden, insoweit sie nicht schon bei der Darstellung der beiden Hauptkonzepte der direkten und der repräsentativen Demokratie angesprochen wurden.

Zunächst wäre einmal der Frage nachzugehen, welches Ziel durch die demokratische Regierungsform angestrebt werden soll. Gronemeyer sieht z. B. in der Frage nach dem »systemstabilisierenden Partizipationsoptimum« die Kernfrage der amerikanischen Demokratietheorie (1973: 33). Ziel der Demokratie ist so gesehen primär die Erhaltung des status quo auf dem Hintergrund eines komplizierten Gleichgewichtsmechanismus (Konkurrenztheorie). Alles, was die bestehenden Gewichtungen radikal in Frage stellen könnte, wird als gefährlich und oft auch als anti-demokratisch deklariert. Demokratie ist kein ideelles Ziel, sondern eine Regierungsform, die am besten die Diktatur eines einzelnen oder einer kleinen Gruppe durch die rechtsstaatlichen Sicherungen, vor allem aber durch die gegenseitige Kontrolle einer Vielzahl, mindestens jedoch zweier rivalisierender Gruppen um die politische Macht verhindern soll.

Im Gegensatz zu dieser empirisch-pragmatischen Demokratievorstellung, wonach Herrschaft ein unaufhebbares Phänomen darstellt, »insistieren die linken Kritiker auf einem Demokratiebegriff, der von der Idee der Selbstbestimmung und Emanzipation ausgeht« (Lenk, 1972: 50). Ziel dieser, auf das klassische Modell zurückgehenden Vorstellung von Demokratie ist es, im Endzustand jegliche Form der Herrschaft von Menschen über Menschen überflüssig zu machen. Der Weg dorthin geht über den Versuch soviel Selbstbestimmung wie nur irgendmöglich in allen Lebensbereichen einzuführen. Dabei stößt dieses Modell auf die große Schwierigkeit, die Interessen des ganzen Volkes festlegen zu müssen. Nur ein allgemeiner Konsens über die anzustrebenden Ziele ermöglicht eine Regierungsform, in der beliebig auswählbare Repräsentanten die Regierungsgeschäfte im Sinne der Allgemeinheit ausführen, d. h. die absolute Identität von Regierenden und Regierten ermöglichen. Die Frage, was die Interessen der Gesamtgesellschaft sind, läßt sich jedoch nicht ohne weiteres festlegen.

Jouhy meint in der Weiterentwicklung der Bürgerinitiativen eine Möglichkeit zur Herausbildung des fehlenden, allgemein akzeptierten Zielsystems zu sehen: »die Theorie dessen, was die weitreichenden Interessen der Gesamtgesellschaft heute sind, muß progressiv im Laufe der Entwicklung und Ent-

faltung der Bürgerinitiativen als 'Bewegung' selbst gefunden werden. Das setzt aber politisch auch die Verteidigung und Erweiterung der Menschen- und Bürgerrechte voraus, also die konkrete Höherentwicklung der repräsentativen Demokratie und nicht etwa den pseudo-revolutionären Angriff auf das Grundgesetz« (1974: 26). Ob dieses Problem so einfach zu lösen ist, scheint fraglich, da nicht ausgeschlossen werden kann, bzw. es äußerst wahrscheinlich ist, daß verschiedene noch so direkt demokratisch organisierte Gruppen im Laufe ihrer Existenz zu stark divergierenden Zielsystemen kommen würden. Selbstbestimmung allein führt nicht automatisch zu einem Konsensus in bezug auf die letzten Ziele; hierzu würde es einer zusätzlichen ideologischen Festlegung der Gesamtgesellschaft auf ein Zielsystem hin bedürfen.

Scharpf vertritt eine ähnliche Ansicht, wenn er argumentiert: »Die bloße Hoffnung auf einen durch breite Partizipation herzustellenden besseren Zustand des Gesamtsystems verficht hier ebenso wenig wie moralische Mahnungen an den Vorrang der öffentlichen Angelegenheiten vor bloßen privaten Interessen. Gerade wer menschliche Selbstbestimmung als obersten Wert postuliert, könnte den absoluten Vorrang der politischen Partizipation nur dann behaupten, wenn dadurch für den Einzelnen und sein 'Streben nach Glück' generell die wichtigsten Bedingungen zu beeinflussen wären« (1970: 60).

Etzioni vertritt, darüber hinausgehend, die Ansicht, daß breiter Konsens über das Zielsystem, sogar wenn es unter wesentlicher Mitwirkung aller Betroffenen zustandekam, keine Garantie dafür bietet, daß die darauf aufbauende Politik oder gesellschaftliche Struktur nicht entfremdend sein könne, weil Machtunterschiede einzelner Gruppen auch dann zu einem unechten Konsens und zu der Unterstützung einer Politik führen können, die auf die Bedürfnisse der Schwächeren keine bzw. wenig Rücksicht nimmt. Etzioni sieht als Lösungsmöglichkeit dieses Problems, wie Rousseau, die vorausgehende Schaffung einer weitgehenden Machtgleichheit unter den Mitgliedern: »Gleichheit ist eine Voraussetzung für eine relative Neutralisierung von Macht und für die Herausbildung eines authentischen, nicht-erzwungenen Konsenses...« (1968: 517 – Übers. d. Verf.).

Da das Zielsystem, das eine Gesellschaft insgesamt anstreben soll, nicht als für alle Mitglieder evident vorausgesetzt werden kann, andererseits die Idee der Selbstbestimmung jegliche Form des Zwangs in Richtung auf ein bestimmtes Ziel hin ausschließt, kommt man so gesehen immer zu einer Regierungsform, in der mehrere Gruppen verschiedene Zielsysteme propagieren und durchzusetzen versuchen ohne den Anspruch auf absolute Gültigkeit (oder Objektivität) erheben zu können.[10]

10 Mit den besonderen Problemen der Ziele und der Zielfindungsprozesse in der Raumordnungspolitik setzt sich eingehend G. Zipp, 1977, (insbesondere S. 115 ff.) auseinander.

Die mangelnde Wert- und Zieldiskussion in den Sozialwissenschaften, die oft als Wertfreiheit ausgegeben wird, wird auch von Narr beklagt. Andererseits kommt er jedoch ebenfalls zu dem Schluß, daß die Werte, die in den Demokratiedefinitionen enthalten sind, nicht zwangsläufig, sondern von bestimmten Personen ausgewählt sind: »So sind auch die Wertkriterien, die die jeweilige Demokratiedefinition ausmachen, an der die Praxis gemessen, bestenfalls ausgerichtet wird, keine feststehenden, sondern gewählte, ausgewählte. Demokratie versteht sich nicht von selbst« (Narr/Naschold, 1971: 43). Dem Versuch eine bestimmte Form der Demokratie als einzig mögliche Form darzustellen und womöglich auf dem Hintergrund theoretischer Einsichten zwangsweise durchzusetzen, muß der Ausspruch Schattschneiders entgegengehalten werden: »Demokratie wurde für das Volk gemacht, nicht das Volk für die Demokratie«.[11]

Ein anderes Grundproblem, das sich durch alle Versuche Demokratie zu umschreiben hindurchzieht, ist der Gegensatz zwischen der Forderung nach Selbstbestimmung als klassischer Demokratieforderung und der Angst vor den Entscheidungen einer emotionalisierten Masse. Die Autoren, die an der klassischen Theorie festhalten, nehmen in der Regel den Begriff der Selbstbestimmung zum Ausgangspunkt ihrer Demokratiedefinition. Umgekehrt gehen die Anhänger der Konkurrenztheorie in der Regel von dem Führungsbedürfnis der Masse und den möglichen negativen Folgen einer absolut gewährten Selbstbestimmung aus. Die Auswirkungen dieser Auseinandersetzung lassen sich, wie schon erwähnt, sehr gut bis in die modernen Verfassungen hinein verfolgen. Etzioni sieht zusätzlich noch einen Unterschied zwischen einer demokratischen und seinem Entwurf einer 'aktiven' Gesellschaft: »Ein zentraler Unterschied zwischen demokratischen (besonders kapitalistischen) Gesellschaften und aktiven Gesellschaften liegt darin, daß der erste Typ den Konsens betont, jedoch auf der Ungleichheit der Mitglieder aufbaut. In ihm sind viele passive und entfremdete Gruppen enthalten. Demokratische Gesellschaften gehen nicht so sehr auf die Bedürfnisse aller ihrer Mitglieder ein, sind jedoch sehr flexibel. Aktive Gesellschaften betonen die Bedeutung der Gleichverteilung von Macht; in ihnen gibt es keine passiven oder entfremdeten Gruppen mehr, sie sind auf die Bedürfnisse aller Mitglieder eingehende (und daher auch flexible) Gesellschaften (1968: 517 - Übers. d. Verf.). Zu dieser Unterscheidung konnte Etzioni nur durch die Übernahme der in USA allgemein vertretenen repräsentativen Demokratietheorie kommen. Wäre er vom klassischen, direkten Demokratiemodell ausgegangen, so hätte sich nahezu kein Unterschied zwischen seinem Idealzustand der aktiven Gesellschaft und diesem Demokratiebegriff ergeben.

11 Zitiert nach Grube/Richter, 1975: 85.

In neuerer Zeit wird in der Demokratiediskussion öfters auf die Auswirkung der stetig zunehmenden Komplexität der Gesellschaft auf die Demokratie eingegangen. Einig sind sich fast alle Autoren, daß durch zunehmende Komplexität die Möglichkeit demokratische Strukturen aufzubauen bzw. zu erhalten wesentlich erschwert wird. Gronemeyer sieht die Krise des klassischen Demokratiekonzeptes durch den gesellschaftlichen Zuwachs an Komplexität verursacht, die sich nach ihm vor allem auf drei Ebenen auswirkt: a) auf die Zahl der Beteiligten –, indem bildungs- und besitzmäßige Einschränkungen für den Demokratiebegriff nicht mehr gelten –, b) auf die Zahl der anstehenden Entscheidungen – der Informationszuwachs kompliziert und vermehrt Entscheidungen – und c) auf den Ort der Entscheidungen – größere Öffentlichkeit bisher im kleineren Kreis getroffener Entscheidungen (1973: 29). Er meint jedoch, dies sei kein Grund die Gültigkeit der klassischen Demokratietheorie ad absurdum führen zu können, im Gegenteil, es bedürfe nun umso größerer Anstrengungen um über die Ausweitung demokratisch strukturierter Entscheidungsorgane die Mächtigen kontrollieren zu können (1973: 29 f.).

Umgekehrt argumentiert Luhmann, daß bei zunehmender Komplexität demokratische Entscheidungen nur durch die stetige Offenhaltung aller Entscheidungsmöglichkeiten gewährleistet würden. Narr charakterisiert diesen systemtheoretisch gefaßten Demokratiebegriff als inhaltsleer: »Die gesellschaftlich-individuell abstrakte permanente und allseitige Anpassungsfähigkeit, die Kategorie des permanenten okkassionellen Dezisionismus des Systems wird mit Demokratie in 'komplexen Systemen' gleichgesetzt. Die Inhaltslosigkeit und das 'metaphysische Pathos' der Komplexität von gesellschaftlich nicht mehr differenzierten, geradezu transgesellschaftlichen Gesellschaftssystemen haben die Demokratie leer gesogen« (Narr/Naschold, 1971: 30).

Andererseits scheint es eindeutig zu sein, daß es durch die zunehmende Komplexität der Entscheidungen immer schwieriger für den einzelnen Betroffenen wird, auch nur über die wichtigsten anstehenden Fragen ausreichend informiert zu sein. Der Zwang zum Spezialistentum, der durch zunehmende Komplexität immer größer wird, bedeutet gleichzeitig einen Zwang zur Apathie, zumindest Oberflächlichkeit für die Nichtspezialisten. Denselben Gedankengang drückt Scharpf folgendermaßen aus: »Jeder von uns, auch der Berufspolitiker, hat darum gar keine andere Möglichkeit, als sich gegenüber der großen Mehrzahl politischer Entscheidungen apathisch zu verhalten und die Verantwortung dafür anderen zu überlassen« (1970: 59).

Die zentrale Fragestellung dieses Abschnittes wurde am Anfang des Kapitels schon kurz angetönt, nämlich die Beziehung zwischen der Forderung nach Partizipationsausweitung und dem dahinterstehenden Demokratieverständnis. Hier wollen wir nun dieses Problem weiterdiskutieren.

Partizipation hat als Ziel regelmäßig die Überwindung der politischen Apathie die Gründe die zu dieser Haltung führen, können sehr unterschiedlicher Natur sein. So unterscheidet Lenk drei Arten der Apathie, a) die Apathie, die dem Desinteresse an der Politik generell entspringt - Politik geht den Bürger nichts an -, b) die epikuräische Haltung - die davon ausgeht, daß der Staat nur den Rahmen schafft, innerhalb dessen sich der Mensch seiner Vervollkommnung widmen kann - und c) die abstrakte, pauschale Verwerfung des politischen Systems - der einzelne sieht keine Möglichkeit etwas am bestehenden System zu ändern und resigniert (1972: 64).

Unter politischer Apathie lassen sich, so gesehen, sowohl »fehlendes Interesse, mangelndes Engagement als auch Indifferenz aus Hilfslosigkeit gegenüber politischen Alternativen verstehen. Interesse an Politik wiederum kann sich durchaus mit geringem Engagement verbinden. Die Äußerungsformen politischer Apathie unterscheiden sich ebenso voneinander wie deren Motive« (Lenk, 1972: 63).

Die verschiedenen möglichen Ursachen politischer Apathie haben wir bei der Darstellung der Restriktionen vermehrter Partizipation schon diskutiert. Wir wollen hier nur noch einmal auf die beiden Hauptursachen der Apathie verweisen. Zum einen liegt es in dem Gefühl, daß angesichts der steigenden Komplexität der anstehenden Entscheidungen, die Möglichkeit sich rasch und umfassend zu orientieren sehr gering ist. Die Entscheidung wird bereitwillig den wenigen zuständigen Experten überlassen. Zum anderen liegt es schlicht und einfach daran, daß es für den Einzelnen eine Vielzahl möglicher Interessensphären, wie Familie, Freunde, Freizeit, Hobbies gibt. Interesse für politische Fragen kann nicht a priori als vorhanden vorausgesetzt werden. Empirische Studien zeigen im Gegenteil, daß durchschnittlich maximal 20% der Bevölkerung die Tagespolitik genauer verfolgen und sich auch politisch engagieren.[12]

Die Stabilitätstheorie sieht in der Apathie keine Bedrohung der Demokratie, sondern stellt die Argumentation auf den Kopf, indem davon ausgegangen

12 Vgl. Lenk, 1972, S. 22 f..

wird, daß relativ apathische, nicht politisch interessierte Bürger das optimale Funktionieren der Demokratie sogar unterstützen würden. Als ein Vertreter dieser Richtung schreibt Werner Kaltefleiter: »Was von Kultur- und Gesellschaftskritikern heute häufig als Wohlstandsmüdigkeit und Sattheit der Wähler gebrandmarkt wird, erweist sich bei politisch-funktionaler Betrachtungsweise als die Voraussetzung parlamentarischer Regierungsweise. Wie immer man die Normen und Verhaltensstandards der deutschen Gesellschaft im einzelnen bewerten mag, die entideologisierten Wähler und ihre Parteien und die damit einhergehende Bereitschaft zum Wechsel der Parteipräferenz ermöglicht erst Demokratie als 'Herrschaft auf Zeit'«.[13] Der von Riesmann beschriebene Typ des außengeleiteten Charakters, entspricht genau diesem Ideal. Diese Apathie entspringt nicht der alten Trennung in die Mächtigen und die Machtlosen. Riesmann umschreibt diese neue Art der Apathie vielmehr als die »Gleichgültigkeit von Menschen, die genug von der Politik erfahren haben, um sie abzulehnen, genügend politische Information besitzen, um sie sich vom Leibe zu halten, und genug über ihre Pflichten als Staatsbürger wissen, um sich ihnen zu entziehen« (1958: 180).

Diese Haltung mag in den 50er Jahren und Anfang der 60er Jahre bei weiten Teilen der Bevölkerung der westlichen Demokratien durchaus vorherrschend gewesen sein, sie ist, seit der Ausbreitung der Bürgerinitiativen und dem gestiegenen Umweltbewußtsein, sicher nicht mehr in gleichem Maße verbreitet wie in jener Zeitperiode. Sinn der Partizipationsausweitung muß es daher sein, dem interessierten Bürger eine Mitwirkungsmöglichkeit in jenen Fragen zu eröffnen, auf die sich sein Interesse konzentriert. Daß die Motivation hierzu bei allen Betroffenen vorhanden wäre oder sich wecken ließe, erscheint aus den oben erwähnten Gründen eine Illusion.

Die interessierten Betroffenen haben erst eine Möglichkeit an Entscheidungen mitzuwirken, wenn sie nicht nur alle vier Jahre die Personen oder Parteien auswählen können, die alle relevanten Fragen für sie entscheiden sollen, sondern wenn ihnen auch die Möglichkeit geboten wird an der Diskussion und Entscheidung konkreter Sachfragen (wie z. B. Stadtplanungsproblemen) mitzuwirken.[14]

Wenn man Partizipationsausweitung als Ziel akzeptiert, stellt sich die Frage wo Bürgerbeteiligung am leichtesten möglich ist. Man muß zunächst einmal die gesamtgesellschaftliche Willensbildung und die Entscheidungsebenen in Teilbereichen der Gesellschaft unterscheiden. Theoretisch kann man sicher anstreben auf allen Ebenen eine möglichst direkte Einbeziehung der Bürger

13 Zitiert nach Lenk, 1972: 15.

14 Wie dies evtl. geschehen könnte, soll nicht an dieser Stelle, sondern im 5. Kapitel bei der Diskussion einiger Partizipationsmodelle verdeutlicht werden.

in die Entscheidungsprozesse zu erreichen. Praktisch wird es sich aufdrängen in den überschaubaren kleinen Einheiten die Partizipationsausweitung zu propagieren und nicht auf der gesamtgesellschaftlichen Ebene, da sonst das Problem der Koordinierung der Entscheidungen der vielen kleinen demokratisch organisierten Einheiten (vgl. die sog. grass-root-democracies) unlösbar wird. Scharpf, der ebenfalls davon ausgeht, daß die politische Beteiligung aller Bürger an allen Entscheidungen kein praktikables Strukturprinzip für die Organisation der Gesamtgesellschaft darstellt, vertritt die Ansicht, man müsse mindestens drei Ebenen unterscheiden auf denen die Beteiligung der betroffenen Bürger in unterschiedlichem Ausmaß verbessert werden könnte: »Wenn es zutrifft, daß die politische Beteiligung der großen Mehrheit in aller Regel nur wenig über die Beteiligung an allgemeinen Wahlen hinausgehen wird, dann kommt es unter Partizipationsaspekten zunächst darauf an, das Gewicht der Wahlentscheidung im politischen Prozeß zu erhöhen. Wenn weiter im politischen System über die Wahlbeteiligung hinaus Möglichkeiten der aktiven Partizipation an Entscheidungsprozessen eröffnet werden, dann kommt es zum zweiten darauf an, daß diese Chancen prinzipiell allen, die fähig und bereit sind, sich aktiv zu engagieren, in der gleichen Weise zugänglich gemacht werden. Wenn schließlich in der Gesellschaft Bereiche vorhanden sind, in denen das Postulat universeller Partizipation näherungsweise realisierbar erscheint, dann kommt es zum dritten darauf an, daß solche Chancen soweit wie irgend möglich ausgeschöpft werden« (1970: 66). Die Partizipation am Stadtplanungsprozeß wäre nach dieser Gliederung in die mittlere Ebene einzuordnen, auf der es vor allem darauf ankommt, alle Interessierten einzubeziehen um die Sache nicht zu einer intellektuellen Spielerei einiger weniger werden zu lassen. Dabei ergibt sich jedoch das Problem, daß die Entscheidungen auf der normativen Ebene, die größte Bedeutung haben, auf dieser Ebene die Einbeziehung des einzelnen jedoch äußerst schwierig ist, auf der untersten Ebene der Nachbarschaft jedoch oft nur belanglose Dinge zu entscheiden übrig bleiben. Naschold hat diese Tatsache prägnant ausgedrückt wenn er sagt: »Tendenziell gesehen ist die Mitgliederbeteiligung in großen Organisationseinheiten minimal, in kleinen Einheiten, wo große Mitgliederbeteiligung möglich ist, jedoch trivial« (1969: 57).

Geht man davon aus, daß der schlußendlich erreichbare Partizipationsgrad nicht von vorneherein festlegbar ist, so kann man die sog. fundamentaldemokratischen Theorien nicht mit dem Hinweis ablehnen, sie seien nicht realisierbar bzw. utopisch. »Als explizit kritische Theorie behält sie gleichwohl ihre Berechtigung. Wenn sie als Anwalt unterbilanzierter Werte an die zwar prinzipiell unaufhebbare, aber dennoch veränderliche Distanz zwischen dem jeweils aktuellen und dem darüber hinaus möglichen Verwirklichungsgrad erinnert« (Scharpf, 1970: 56).

Dennoch müssen die unterschiedlichen Anforderungen, die von verschiedenen Autoren an die partizipierenden Bürger gestellt werden deutlich auseinander gehalten werden. Der umfassendste Anspruch, alle wichtigen Fragen nach fundamental-demokratischen Prinzipien zu entscheiden, würde ein prinzipielles Interesse aller Menschen an politischen Problemen, sowie eine unbeschränkte Informationsverarbeitungskapazität voraussetzen. Dies ist ein sehr hoher Anspruch, der sicher sehr weit von der heutigen Realität entfernt ist.[15] Aber auch weniger weitgehende Partizipationstheorien, stellen idealistische Anforderungen an die betroffenen Bürger. Ein Beispiel hierfür stellten die folgenden Ausführungen Dienels dar: »Der Bürger legitimiert die Ausübung aller öffentlichen Herrschaft, steuert mit seinen Erwartungen letztlich alles öffentliche Handeln. Schließlich kontrolliert er auch die gesamte staatliche Apparatur. Ein Bürger, der diese Funktionen wahrnehmen soll, muß seine eigenen Interessen wie auch die langfristigen Interessen der Allgemeinheit denken können. Er muß außerdem die Arbeitsteilung im politischen Teilsystem der Gesellschaft als für ihn funktional begreifen, also über ein gewisses Maß an Systemvertrauen und an Verfahrenswissen verfügen« (1974: 38). Das Systemvertrauen ersetzt hier das oben angetönte Vertrauen in die Möglichkeit einen allgemeinen Konsens über die anzustrebenden Ziele unter allen Beteiligten zu finden.

Jegliche Anforderung an den Bürger erübrigt sich dann, wenn mehrheitlich jene Haltung bei den Betroffenen platzgreift, die Scharpf als typisch für eine völlig apolitische, technokratische Gesellschaft darstellt, demnach würde ein eher pragmatisches Sichanpassen an die Gegebenheiten vorherrschen, »die mehrheitlich vor allem deswegen bejaht werden, weil es sich unter ihnen leben läßt: das stillschweigende Einverständnis darüber, daß der Spatz in der Hand besser ist als die Taube auf dem Dach« (1972: 82).

Unabhängig von den sehr unterschiedlich hohen Anforderungen an die partizipierenden Bürger, setzt die Möglichkeit der Partizipation für die Betroffenen, soll sie dauerhaft sein, eine feste Institutionalisierung der Bürgerbeteiligung in genau abgegrenzten (dennoch längerfristig veränderbaren) Aufgabenbereichen voraus.[16]

15 Giger meint hierzu: »War diese optimistische Haltung im Frühschwange des aufklärerischen Frühlings noch durchaus verständlich, so erstaunt es doch, daß diese Erwartung auch heute noch recht hoch im Kurs der normativen politischen Vorstellungen steht«. (1976: 37).

16 Interessant ist in diesem Zusammenhang ein Gedankengang bei Etzioni. Seiner Meinung nach ist die rasche Anpassungsfähigkeit nicht-demokratischer Systeme gerade auf die geringe Institutionalisierung von Bürgerrechten zurückzuführen. Als Beispiel eines derartigen Regierungssystems führt Etzioni einen Monarchen an, der durchaus fortschrittlich sein kann und die Bedürfnisse des Volkes bei allen Entscheidungen im Auge behält, sein Nachfolger, oder derselbe Monarch der älter wird, kann jedoch ohne institutionalisierte Bürgerrechte sich von heute auf morgen zum Diktator wandeln (vgl. Etzioni, 1968: 507).

Bezogen auf die Forderung nach Ausweitung der Partizipationsmöglichkeiten in der Demokratie würde dies bedeuten, daß konkrete Partizipationsmodelle a) ausgedacht und b) in verschiedenen Entscheidungssituationen überprüft und c) als Partizipationsform *institutionalisiert* werden müßten, soll eine Änderung der »politischen Kultur« gewährleistet werden. Von dieser Überlegung ausgehend sind z. B. Bürgerinitiativen als eine sehr spontane Organisationsform anzusehen, die sehr gut geeignet sein kann, betroffene Bürger kurzfristig zu mobilisieren. Langfristig hat diese Partizipationsform den Nachteil, daß sie meistens zu spät auftritt wenn nichts mehr zu ändern ist, sich nur auf begrenzte Informationen stützen kann, und auf kurzfristige Erfolge angewiesen ist. Diese Nachteile könnten durch die Institutionalisierung der Bürgerbeteiligung vermieden werden.

Zum Schluß sei nochmals die eingangs aufgeworfene Frage nach dem Verhältnis von Partizipation und Demokratie aufgegriffen. Es wurde dargestellt, wie stark die Einmütigkeit in der Verwendung der Begriffe Demokratie und Partizipation ist, wie sehr sie sich jedoch in ihrem Inhalt voneinander unterscheiden. Versucht man nun einen Kompromiß zwischen den idealistischen Zielen der klassischen Demokratietheorie einerseits und der heutigen demokratischen Realität andererseits herzustellen, so müßte man als Vorbedingung jeglicher Partizipationsausweitung von folgenden Punkten ausgehen:

a) Als formale Grundvoraussetzung jeglicher Selbstbestimmung im Bereich politischen Handelns, müssen die Menschen- und Bürgerrechte sowie einige institutionelle Vorkehrungen, wie Minderheitenschutz, Kontrolle der Planenden und Entscheidenden, Majoritätsprinzip etc. gewährleistet sein.

b) Die Unmöglichkeit Ziele objektiv richtig vorzugeben setzt die Möglichkeit dauernder Zielanpassung, wie das Nebeneinander von Gruppen mit unterschiedlichen Zielen voraus.

c) Ein hoher Grad politischer Apathie widerspricht generell der demokratischen Regierungsform (andernfalls handelt es sich um eine aristokratisch-elitäre oder totalitäre Form der Herrschaft). Diese Überlegung verlangt, zumindest den interessierten Bürgern, die Möglichkeit zu geben, am Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß teilzunehmen.

d) Dieser Partizipationsanspruch muß gekoppelt werden mit einer Informationsverpflichtung der Beteiligten.

Zunächst kommt es darauf an neue Partizipationskonzepte zu entwickeln und zu testen. Denn: »Auch die Demokratie bedarf des organisierten Umgangs mit sich selber in Form von Planung. Andernfalls wird sie langfristig nur zur Begriffshülse reduziert überleben« (Dienel, 1970: 156).

# 4. Partizipation und Stadtplanung

## *4.1. Zur Einordnung der Partizipation in den Planungsprozeß*

Obwohl wir uns in dieser Arbeit speziell mit den Möglichkeiten und Grenzen der Bürgerbeteiligung am Stadtplanungsprozeß beschäftigen, müssen wir in diesem Kapitel den Rahmen etwas weiter ziehen und den Partizipationsbegriff in allgemeine Planungstheorien einzuordnen versuchen. Stadtplanung stellt nur eine speziell auf die Stadt bezogene Form planenden Handelns dar, insofern ist das grundsätzliche Vorgehen und sind die Schwierigkeiten die gleichen wie bei jedem Planungsprozeß.
Teilt man den Planungsprozeß grob in die Stufen der Zielformulierung, der Alternativenermittlung, der Entscheidung und der Durchführung ein, so ergibt sich die zentrale Frage, bei welchen Planungsstufen Partizipation denkbar und sinnvoll wäre, auf welchen Stufen sie heute schon durchgeführt wird und auf welchen Stufen eine Beteiligung der Bürger sich besonders schwierig gestaltet oder undurchführbar ist. Bevor jedoch dieser Frage nachgegangen werden kann, ist es notwendig den Planungsbegriff genau zu analysieren. Für diesen Terminus gilt, was schon zuvor für die Begriffe der Partizipation und der Demokratie festgestellt werden mußte: Es gibt kaum zwei Autoren, die Planung in gleicher Weise definiert sehen.

## *4.2. Zum Begriff der Planung*

In den fünfziger Jahren wurde, im Gefolge des kalten Krieges, Planung als etwas generell Schlechtes, als etwas das sich mit dem bestehenden marktwirtschaftlichen System nicht vereinbaren läßt, angesehen. Zu dieser Einschätzung der Planung trug wesentlich die damals vorherrschende neo-liberale Schule in den Wirtschaftswissenschaften bei, die von Namen wie Eucken, Röpke, Müller-Armack, Erhard repräsentiert wird. Heute ist die Kontroverse um Planung oder Nichtplanung abgeebt, die zentrale Fragestellung lautet nun: Welche Bereiche lassen sich besser über den Markt, welche besser durch Planung steuern.[1]

1 In diesem Punkt kann man Lauritzen voll zustimmen, wenn er schreibt: »Plan oder kein Plan, diese Frage steht überhaupt nicht zur Wahl; die Fragestellung hat sich zwingend bestimmten

In einem prinzipiell marktwirtschaftlich organisierten System übernimmt Planung die Funktion in jenen Bereichen sozial ausgleichend zu wirken, in denen eine Verteilung rein nach marktwirtschaftlichen Prinzipien finanziell unterprivilegierte Gruppen nie zum Zuge kommen lassen würde. Wir wollen hier jedoch nicht näher auf die historische Entwicklung und Bedeutung des Planungsbegriffs eingehen.[2] Uns interessiert zunächst vor allem, nach welchen Kriterien die gebräuchlichen Planungsbegriffe sich von einander abgrenzen lassen.

Am besten läßt sich der Planungsbegriff danach klassifizieren, wieviele Stufen eines maximal vierstufig angenommenen Planungsprozesses von ihm abgedeckt werden. Sehr weite Definitionen, wie z. B. alle Umschreibungen der politischen Planung, bezeichnen sowohl die erste Stufe des Problemanstoßes, der Zielformulierung und Zielanalyse, wie die zweite Stufe der Zweck/Mittelzuordnung (Alternativenermittlung), die dritte Stufe der Entscheidung für eine bestimmte Handlungsweise (Planfestlegung), als auch die vierte Stufe der Durchführung und evtl. Fortschreibung des gewählten Vorgehens als Planung.[3]

Demgegenüber steht der enge Planungsbegriff, der nur die Stufe der Zweck/Mittelzuordnung, der engeren Entscheidungsvorbereitung, als Planung gelten lassen will. Sowohl die Ziele, die durch die Planung erreicht werden sollen, als auch die Entscheidung für einen bestimmten Plan, seine Durchführung und evtl. Überprüfung, werden nicht als Teile des Planungsprozesses angesehen. Viele der in der Literatur verwendeten Planungsbegriffe gehen von diesem engen Planungsverständnis aus. Wenn von der Entwicklung neuer Planuhngs*techniken* und -*methoden* gesprochen wird, wie auch in der sog. Planungspraxis, wird in der Regel »die Entscheidung für ein bestimmtes raum-zeitlich koordiniertes Ziel-Mittel-Geflecht mit Planung bezeichnet« (Lompe, 1971: 33).[4]

Techniken zuzuwenden: wer soll planen, für welche Zwecke, unter welchen Bedingungen und aufgrund welcher Vorstellungen? Freier Markt oder Regulierung? Auch diese Frage ist schlecht gestellt. Beide Institutionen sind unverzichtbar;« (1972: 11).

2 Vgl. hierzu: E. Tielsch: Die Geschichte der Planung als einer bedeutenden Geistestätigkeit des Menschen und die Geschichte der Wissenschaft von ihr, in: R. Jungk, H.J. Mundt (Hg.): Der Griff nach der Zukunft. Planen und Freiheit, München 1964; sowie E. Salin: Planung - Der Begriff, seine Bedeutung, seine Geschichte, in: A. Plitzko (Hg.), Planung ohne Planwirtschaft, Basel 1964.

3 Ein Beispiel für diesen sehr weiten Planungsbegriff findet sich, stellvertretend für die Vielfalt der Literatur, die sich in neuerer Zeit mit politischer Planung beschäftigt, bei K. Lompe: »Alle drei Aktionsbereiche, die Phase der Entscheidungs- bzw. Planungsvorbereitung, die Phase des politischen Entscheides für einen bestimmten Plan (Planfestlegung), und die Phase der Planverwirklichung (Planvollzug), bzw. der »Planfortschreibung« werden als Bestandteile eines komplexen Prozesses begriffen, der mit »Planung« bezeichnet werden soll« (1971: 35).

4 Beispiele hierfür sind die Definitionen von Vente; der Planung versteht als: »Prozeß der Vorbereitung von Entscheidungen über ein Wirtschaft und Gesellschaft insgesamt betreffen-

Auch Jantsch und Ozbekhan verwenden diesen engeren Planungsbegriff. Ozbekhan definiert: »Unter Planen verstehen wir den Entwurf von Handlungen, die ein Objekt in einer vorherbestimmten Art und Weise verändern sollen« (1969: 54 - Übers. d.V.). Jantsch meint der »zukunftskreative« Planungsprozeß sollte demokratisch sein, d. h. auf »dezentrale Initiative und zentraler Synthese« beruhen, jedoch nicht für die Entscheidung zuständig sein, »sondern durch eine möglichst umfassende Information die *Basis* für einen systematischen, rationalen Entscheid liefern. Planen hat die Rationalisierung der Basis von Handlungen zum Ziel, kann damit jedoch keine rationale Handlung garantieren« (1969: 473 - Übers. d. Verf.).

Zwischen den beiden Extremen eines sehr weiten und eines sehr engen Planungsbegriffs gibt es dann noch eine Vielzahl möglicher Abstufungen, in dem um den harten Kern der Ziel/Mittelzuordnung herum wechselweise die Zielfindungsstufe,[5] oder dann die Entscheidungs- bzw. Entscheidungs- und Durchführungsstufe zum Planungsprozeß gehörig gesehen werden. Es kann nicht generell gesagt werden, die Verwendung eines engen oder eines weiten Planungsbegriffs sei grundsätzlich falsch oder richtig, dies ist vielmehr eine Frage der Zweckmäßigkeit hinsichtlich eines bestimmten Forschungszieles. Oder wie es Lompe ausdrückt: »Die Frage der Bildung von Begriffen ist eine Frage der Opportunität und nicht des »wahr« oder »falsch«. Begriffe bieten zwar keine materialen Erkenntnisse, solche liegen ihnen aber zugrunde, und sinnvolle Begriffsbildung ist an der Erfahrung orientiert« (1971: 35).

Uns interessiert in diesem Zusammenhang nicht die »Richtigkeit«, auch nicht die Begründung für die Wahl eines bestimmten Planungsbegriffes, sondern nur die Bedeutung der Partizipation innerhalb verschiedener Planungsbegriffe.

Neben der grundsätzlichen Unterscheidung von engen und weiten Planungsbegriffen gibt es in der Planungsliteratur eine Vielzahl von Versuchen Planungsbegriffe nach inhaltlichen Gesichtspunkten zu ordnen, das Ergebnis sind Planungstypologien. Bevor wir im folgenden Abschnitt auf die Beziehungen zwischen Planungsbegriff und Partizipationsbegriff eingehen können, müssen zuerst noch einige Planungstypologien kurz skizziert werden.

des Verhalten des Staates durch eine informierte und systematische Erörterung von Implikationen« (1969: 150); sowie Laux, der Planung definiert als »systematische Vorbereitung des Willensaktes eines Entscheidungsträgers;« (1965: 12)

5 Ein Beispiel hierfür ist die Umschreibung Britschs: »Planen heißt damit, sich zuerst ein Bild von dem zu beplanenden System zu machen, davon ausgehend das System zu analysieren und aufzudecken, welche Ziele durch Beplanung erreicht werden können und welche Implikationen diese haben, heißt damit zugleich, alternative Strategien mit ihren Implikationen auszuweisen, heißt insgesamt das System transparent zu machen« (1972: 74).

*Hesse* (1972: 157) unterscheidet vier derzeit vorherrschende Planungsbegriffe:

1. *Den der ökonomischen Entscheidungstheorie*, der Planung als vorausschauende Tätigkeit von Wirtschaftssubjekten versteht. Diesem Planungsbegriff wird unzulässige Vereinfachung insofern vorgeworfen, da er mit der für die volkswirtschaftliche Betrachtungsweise typischen ceteris paribus-Klausel arbeitet, was in der Regel zu einer Ausklammerung sozialer Fragestellungen führt.

2. *Den in der Systemtheorie* verwendeten Planungsbegriff, der sich nicht, wie der ökonomische Planungsbegriff auf das Entscheidungshandeln des Individuums bezieht, sondern ganze soziale Systeme, vor allem komplexe Organisationen und Institutionen im Blickfeld hat. Systemtheoretisch gesehen bezieht sich Planung nach Luhmann alleine auf das Setzen von Entscheidungsprämissen. Planen bedeutet über Entscheidungen entscheiden, ohne »das spätere Entscheiden (zu) erübrigen oder inhaltlich vollständig zu determinieren« (Luhmann, 1966, 273). Jedes Entscheidungsproblem kann systemtheoretisch formuliert werden, unabhängig vom konkreten Planungsinhalt, die Frage, wer entsprechend welchen Zielen plant, ist hier nicht wichtig, sondern *wie* geplant wird ist entscheidend. Planung ist so gesehen reine Expertentätigkeit.

3. *Den Planungsbegriff der juristischen Sozialstaatslehre*, den er als Mittel zur Erfüllung des verfassungsrechtlichen Sozialstaatsgebots des deutschen Grundgesetzes sieht. Charakteristisch hierfür ist die Interventions- und Regelfunktion die der Staat übernimmt gegenüber der klassischen Trennung von Staat und Gesellschaft im altliberalen Staatsverständnis.

4. *Den Planungsbegriff der politikwissenschaftlichen Regierungslehre*, der ebenfalls Planung als Entscheidungsvorbereitung versteht, jedoch viel stärker praxisorientiert als z. B. der systemtheoretische Planungsbegriff ist. Ziel ist eine möglichst große Effizienz der politischen Entscheidungen, was eine große Anpassungsfähigkeit an Veränderungen der Umwelt, unter Umständen auch die Überwindung des status quo voraussetzt.
Diesen vier Begriffen setzt Hesse einen eigenen Planungsbegriff gegenüber, der beansprucht sowohl das formale Planungsverständnis der Systemtheorie, als auch die einseitige Effizienzausrichtung der Regierungslehre dadurch zu überwinden, daß »emanzipatorisches Interesse« in die Planung einbezogen wird. »Planung sollte nicht ausschließlich als Bereicherung des Instrumenta-

riums bestehender Organisationen gesehen werden, sondern soll auch als Hilfsmittel zur Bewältigung gesamtgesellschaftlicher Komplexität zur Erreichung individueller Selbst- und Mitbestimmung verstanden werden. Damit schiebt sich neben das Problem der Planungseffizienz die Problematik der Legitimation und der Wertberücksichtigung von Planung und Planenden« (Hesse, 1972: 17).
Eine andere Planungstypologie legt *Schelsky* vor. Er unterscheidet ebenfalls vier Planungsbegriffe:

1. Den *technischen Planungsbegriff*, der sich dadurch charakterisieren läßt, daß »ein in seinen Grundzügen und zumeist auch Einzelheiten gedanklich vorweggenommenes 'Werk' ... aus geeigneten Grundelementen oder Materialien hergestellt oder 'gemacht' (wird), der 'Plan' wird verwirklicht, indem ein in Gedanken fertiges Gebilde durch einen Produktionsvorgang in ein in der Wirklichkeit fertiges Gebilde verwandelt wird« (1969: 11). Auf die Gesellschaftsplanung übertragen bedeutet dies, nach Schelsky, daß sich das soziale Handeln, als pures Mittel der Verwirklichung eines gedachten Endzustandes, zu unterwerfen hat, »bis die soziale Ordnung des Kopfes, zur sozialen Wirklichkeit der Gesellschaft geworden ist« (1969: 12). Wichtig bei diesem Planungsverständnis ist, daß nichts als unveränderbar »gegeben« angenommen wird, alles gilt als prinzipiell »machbar«. Die Planungsvorstellung des klassischen Marxismus sieht Schelsky als Beispiel für diesen technischen Planungsbegriff.

2. Den *historisch-politischen Planungsbegriff*. Hierunter wird eine Planung verstanden (vertreten vor allem von K. Mannheim und H. Freyer), welche a) die geschichtliche Situation als Ausgangslage jeder Planung nimmt und b) politische Herrschaft als Träger der Planung anerkennt und voraussetzt. »Planung ist eine Teilfunktion der Herrschaft« (1969: 17).

3. Den *system-funktionalen Planungsbegriff*. Planung wird als »eine Funktion sozialen Handelns im System begriffen«, deren Charakteristikum in der »Verarbeitung von Information und ihrer Analyse in Richtung auf Wahlmöglichkeiten und Entscheidungsalternativen« zu sehen ist (1969: 19).

4. Den *institutionellen Planungsbegriff*. Dieser Begriff geht davon aus, daß Entscheidungen über alternative Handlungsmöglichkeiten immer im Rahmen von Institutionen getroffen werden. In diesen Institutionen ist der Spielraum möglicher Alternativen durch das Recht und andere Normen abgegrenzt. Planung ist so gesehen, »immer Teil eines herrschaftlich geordneten und ar-

beitsteiligen Handelns einer Institution« (1969: 22). Schelsky sieht das Recht als soziales Gestaltungsmittel bei allen sozialwissenschaftlichen Planungsvorstellungen, von Marx bis zu den modernen Systemtheoretikern, vernachlässigt. Er meint: »Soziologisch gesehen besteht die sicherste und rationalste Planung der sozialen Zukunft in der jeweils maximalsten rechtlichen Ordnung der Gegenwart« (1969: 23).

In Schelskys Typologie wird der zuletzt dargestellte Planungsbegriff der institutionellen Planung auf dem Hintergrund der anderen zuvor dargestellten und kritisierten Planungsbegriffe als die einzig richtige Sichtweise der Planung verstanden.[6] Noch stärker ausgeprägt findet sich die Trennung in eine »richtige« und »falsche« Sichtweise der Planung bei Typologien, die von nur zwei Typen der Planung ausgehen, wie dies z. B. bei Joerges, 1972 und Ozbekhan, 1969 der Fall ist.

*Joerges* geht davon aus, daß Planungstheorien letztlich darauf abzielen angeben zu können, was gute und was schlechte Planung sei. In der Regel geschieht dies in der Auseinandersetzung mit anderen, als falsch erachteten Ansätzen. Dabei gibt es grundsätzlich drei mögliche Ansatzpunkte der Kritik: Den Produzenten oder Planer, das Produkt, den Plan und den Konsumenten oder Planungsbetroffenen.

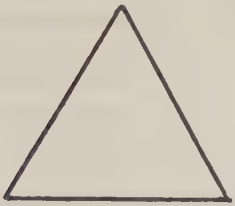
Joerges reduziert dieses Schema auf zwei Typen, indem er den »produktorientierten« Planungstheorien die beiden anderen Typen der am Planer und am Betroffenen orientierten Theorien gegenüberstellt. Den ersten Typus bezeichnet er als *»interne« Planungstheorien*, deren Hauptzweck es ist, die passenden logischen und sprachlichen Instrumente für die Konstruktion von Plänen zur Verfügung zu stellen. »Pläne sind hier Zeichenträger, Planung wird definiert als eine Tätigkeit, bei der Wirklichkeit . . . abgebildet wird und bei der jene Veränderungen dieser Wirklichkeit simuliert werden, die zugleich wünschbar und möglich sein können. Planung hört genau da auf, wo sich in dem jeweils abgebildeten Bereich als Folge der Planung Veränderungen ergeben« (1972: 13). Ziel dieses Ansatzes ist eine möglichst genaue Abbildung der vorgefundenen Situation, sowie die Simulation der Auswirkung planerischer Eingriffe durch möglichst exakte Techniken, unabhängig von den Zielen und Werten, denen die Planung als Ganzes dient.

Den zweiten Planer und/oder Nutzer orientierten Typus bezeichnet Joerges als *»externe« Planungstheorien.* Sie zeichnen sich dadurch aus, daß sie die

6 Auf die Begründung dieser Ansicht können wir hier nicht im einzelnen eingehen, da uns dies über den Rahmen dieser vornehmlich an der Partizipationsproblematik interessierten Arbeit hinaus, zu einer Analyse und Kritik der vorherrschenden planungstheoretischen Ansätze führen würde. Für den an planungstheoretischen Fragen näher interessierten Leser sei auf die, eine gute Übersicht zu diesem Themenkreis bietenden, Publikationen von Ch. Lau, 1975 sowie Ronge/Schmieg, 1971 hingewiesen.

*Typische Ansatzpunkte von Planungstheorien:*

Produzent/Planer



Produkt/Plan Konsument/Abnehmer

(Joerges, 1972: 13).

Entstehung und die Folgen von Plänen bis zum Planer und Betroffenen weiterverfolgen und daraus Konsequenzen für das Herstellen von Plänen zu ziehen versuchen. Bei den externen Ansätzen, rücken »die Beziehungen zwischen den an der Planung Beteiligten . . . ins Zentrum der Analyse« (1972: 14).

Noch stärker als bei Joerges ist die Polarisierung zwischen einer vorgefundenen unerwünschten Art der Planung und einer (noch) nicht existierenden, erwünschten Art der Planung bei *Ozbekhan*. Er spricht nicht speziell von Planung, sondern stellt generell einem mechanistischen Aktionsmodell ein humanes Aktionsmodell gegenüber:

Allgemeine Eigenschaften

| *Mechanistisches Modell* | *Humanes Aktionsmodell* |
|---|---|
| Ziele von außen vorgegeben. | Bestimmt Werte, bezieht sie auf bestimmte Objekte, definiert die Ziele. |
| Soll nur spezielle Einzelfragen lösen. | Bestimmt Normen, definiert Zwecke. |
| Interne Organisation unabhängig vom Ziel. | Interne Organisation abhängig vom Ziel. |

| | |
|---|---|
| Wird durch eine von außen vorgegebene Politik kontrolliert. | Selbstregulierend und selbstanpassend. |
| Programmierte Handlungen auf ein vorgegebenes Ziel hin. | Steuerung bei gleichzeitigem stetigen Strukturwandel und Wandel des Meta-Systems. Unterstützung selbststeuernder und selbstanpassender Tendenzen durch Formulierung einer entsprechenden »policy«. |
| Rückkoppelung und Kontrolle durch Handlungsüberprüfung. | Zielbestimmte Rückkoppelung. |
| Betonung der Möglichkeit (Zeitlosigkeit) alternativer Handlungsprogramme. | Bestimmt den operationalen Rahmen des mechanistischen Modells. |

(Ozbekhan, 1969: 118 – Übers. d. Verf.).

Das mechanische Aktionsmodell Ozbekhans entspricht weitgehend den internen Planungstheorien Joerges, während das humane Aktionsmodell sich in groben Zügen mit den nutzerorientierten Ansätzen externer Theorien deckt. Eine komplexe Planungstypologie bringt *Habermas*, der die vorgefundenen Ansätze zum einen nach dem *logischen Status der Theorie*, zum anderen nach dem *Rationalitätsbegriff*, ordnet. Beim Theoriestatus unterscheidet er zwischen empirisch-analytischen, normativ-analytischen und pragmatischen Ansätzen, beim Rationalitätsbegriff zwischen Planungstheorien, denen eine Zweck-, System- oder eine pragmatische Rationalität zugrunde liegt. Entscheidungstheoretische Ansätze ordnet er der normativ-analytischen Verfahrensweise zu, da ihr Ziel die Entwicklung von Planungstechniken sei. Systemtheoretisch orientierte Planungstheorien können sowohl unter die normativ-analytische Kategorie fallen, wenn sie Planungstechniken entwerfen oder Planung als politischen Prozeß begreifen – aber auch der empirisch-analytischen Kategorie angehören, wenn sie genau abgegrenzte Systeme beschreiben (z. B. kybernetische Systeme). Luhmanns systemtheoretischen Ansatz ordnet Habermas in die »pragmatische« Kategorie ein, da hier der Gegensatz zwischen normativ-analytisch und empirisch-analytisch nicht berücksichtigt werde.

Die von Habermas vorgeschlagene kommunikative Planungstheorie läßt sich ebenfalls nicht in den Gegensatz von empirisch-analytischen und normativ-analytischen Theorien einordnen, da sie »außer deskriptiven Aussagen über geltende Normen einerseits und präskriptiven Aussagen, die die Wahl von Normen betreffen, andererseits, kritisch evaluierende Aussagen über die Rechtfertigungsfähigkeit von (entweder bestehenden oder vorgeschlagenen) Normen, d. h. über die Einlösbarkeit normativer Geltungsansprüche, methodisch zu(läßt)« (Habermas, 1973: 192).

Vom Rationalitätsbegriff her gesehen ordnet Habermas den entscheidungstheoretisch konzipierten Planungstheorien Handlungsrationalität zu, d. h. es geht um die Wahl des Mittels, das eine maximale Erreichung eines bestimmten Zweckes verspricht. Die Kritik an diesem Rationalitätsbegriff ist die gleiche, die schon bei Hesse gegen die ökonomische Entscheidungstheorie vorgebracht wurde, nämlich daß »die theoriestrategische Wahl des Begriffs subjektiver Handlungsrationalität ... eine Vorentscheidung für normativistische Ansätze und für einen methodologischen Individualismus« bedeute (1973: 190).

Den systemtheoretisch ausgerichteten Planungstheorien liegt demnach ein Begriff »objektiver Rationalität zugrunde, der am Paradigma selbstgeregelter Systeme gewonnen ist« (1973: 190). Voraussetzung hierfür ist die Möglichkeit der eindeutigen Abgrenzung von Systemeinheiten gegenüber der Umgebung und die eindeutige Angabe des Soll-Zustandes (Ziel-Wertes) des Gesamtsystems.

Der kommunikativen Planungstheorie schließlich »liegt ein Begriff von praktischer Rationalität zugrunde, der am Paradigma willensbildender Diskurse gewonnen (und in Form einer Konsenstheorie der Wahrheit entfaltet) werden kann« (1973: 191). Dieses Modell eignet sich nach Habermas besonders »für die kritische Untersuchung der den normativen Strukturen zugrunde liegenden Interessenkonstellationen« (1973: 191).

Ordnet man die Planungstheorien nach den oben skizzierten Kriterien der Rationalität und der logischen Struktur, so erhält man folgendes Schema: Ein umfassender Versuch einer Planungstypologie wurde vor kurzem von *Atteslander* (1976) vorgelegt. Die drei idealtypisch formulierten Planungstypen der dogmatischen, technokratischen und kybernetischen Planung, werden in Beziehung gesetzt zu den zwölf Problemaspekten, der Rationalität, der Prognoseart, der Zuständigkeit, dem Planungsfeld, der Wissenschaftsorientierung, der Planungsorganisation, der gesellschaftlichen Struktur, der Funktion des Staates, der Funktion sozialer Konflikte, der gesellschaftspolitischen Zielvorstellung, der Raumbezogenheit und der Mittelbeschaffung. Die Charakterisierung der Art und Weise, wie ein bestimmter Problembereich in-

| *Theoriestatus* | *Rationalitätsbegriffe* | | |
|---|---|---|---|
| | Zweck-rationalität | System-rationalität | praktische Rationalität |
| empirisch-analytisch | — — | Biokybernetik | — — |
| normativ-analytisch | div. Planungs-techniken (Entscheidungs-theorie) | Theorie d. Planung als pol. Prozeß (Systemth.) | — — |
| weder empirisch- noch normativ-analytisch | — — | universaler Funktionalismus (Luhmann) | kritische Gesellschaftstheorie (kommunikative Planung, Habermas) |

(Habermas, 1973: 193)[7]

nerhalb eines bestimmten Planungstypus angegangen wird, gibt durch den Bezug auf zwölf Problembereiche ein relativ genaues Bild der drei verschiedenen Planungstypen.

Die drei Planungstypen werden folgendermaßen charakterisiert: Bei der *dogmatischen* Planung stehen sowohl die Planungsziele als auch das heutige und zukünftige Gesellschaftsbild eindeutig fest. »Gesellschaftliche Struktur und sozialer Wandel gelten theoretisch als geklärt und stehen im wissenschaftlichen Sinne einer empirischen Überprüfung nicht mehr an. . . Die Theorie, auf die sich die dogmatische Planung stützt, ist grundsätzlich festgelegt. Diskussionen gibt es allenfalls noch bezüglich ihrer Anwendung in der Praxis« (Atteslander, 1976: 54).

Die *technokratische* Planung ist vornehmlich methodenorientiert. Sie geht von einem feststehenden Weltbild aus, das jedoch nicht, wie bei der dogmatischen Planung, theoretisch abgestützt ist. Die verfolgten Ziele sind in der Regel eng begrenzt. Sowohl dogmatische als auch die kybernetische Planung bedienen sich technologischer Methoden. Unter Technokratie wird »die absolute Vorherrschaft der weitgehend naturwissenschaftlich geprägten technologischen Methode (verstanden) und deren fast ausschließliche Anwendung auch für soziale Probleme« (1976: 55).

Die *kybernetische* Planung schließlich wird systemtheoretisch orientiert gesehen. »Ihre Zielsetzung ist umfassend, ihr Weltbild steht nicht fest, ist wandelbar. Sie arbeitet im übrigen mit einem unvollkommenen Erkenntnisstand über die gegenwärtige gesellschaftliche Struktur. Methodisch versucht

7 Die in Klammern stehenden Begriffe wurden vom Verfasser hinzugefügt.

sie eine Synthese zwischen ideologischen, technologischen und sozialen Aspekten der gesellschaftlichen Wirklichkeit. Kybernetisch auch deshalb, weil einzelne Planungsziele nie als endgültig, sondern immer nur als vorläufig und durch zahlreiche feedbacks beeinflußt betrachtet werden« (1976: 55).

Die Vorgehensweise in den zwölf angegebenen Problembereichen, bezogen auf die drei Planungstypen, wollen wir der Kürze halber nicht im einzelnen besprechen, sondern summarisch in Tabellenform darstellen. (Vgl. die Tabelle auf der folgenden Seite.)

Dieses Schema macht deutlich, daß weder die »dogmatische« noch die »technokratische« Planung den bestehenden Aufgaben gerecht werden können. Nur eine »kybernetische« Planung »scheint im Stande zu sein, einerseits die Isolation der Ziele, Mittel und Zuständigkeiten zu überwinden, durch die die Planungswirklichkeit bis heute weitgehend bestimmt wird, andererseits ein Optimum der Fruchtbarmachung bestehenden Wissens zu gewährleisten« (Atteslander, 1976: 68).

Alle hier kurz skizzierten Planungstypologien beschreiben einige Planungsformen, die als falsch oder veraltet charakterisiert werden und kommen am Schluß zu einer Idealform der Planung. Bei Hesse wird diese Form »emanzipative Planung« genannt (1972: 17), die sich an einer »Vorstellung autonomer Bedürfnisse« orientiert (1972: 19), bei Schelsky ist es die »institutionelle Planung«, und bei Joerges die »externe Planung«, die als anzustrebende Planungsart herausgestellt wird. Bei Ozbekhan ist die Idealform eindeutig das »humane Aktionsmodell«, das als kybernetisch aufgefaßtes, lernendes System charakteristiert werden kann. Bei Habermas und Atteslander schließlich wird der anzustrebende Planungstypus als »kommunikative« und »kybernetische« Planung bezeichnet. Die Schwierigkeit liegt nun darin, daß genau diese ideale oder richtige Art und Weise des Planungsverständnisses in der Regel nicht näher bzw. zu ungenau beschrieben wird. Vor allem wird nicht gesagt, wie diese Idealform erreicht werden kann. Allein der Verweis darauf, diese einzig richtige Planung gäbe es noch nicht, sie müsse in der Zukunft erst angestrebt werden, reicht als Entschuldigung wohl nicht aus.

Die als Idealform dargestellte Planung setzt bei allen Autoren einen Konsens über die anzustrebenden Ziele voraus. Wie aber soll dieser Konsens zustandekommen? Hierauf gibt es im Prinzip drei verschiedene Antworten: a) Entweder wird die Entscheidung über die anzustrebenden Planungsziele als politisches Problem gesehen und explizit als dem Planungsprozeß vorgelagertes Problem aus diesem ausgeklammert. D. h. es wird argumentiert, erst wenn, durchaus unter wissenschaftlicher Beratung, die zuständige politische Vertretungskörperschaft (Parlament, Stadtrat etc.) die Ziele festgelegt hat, kann geplant werden, wie diese am besten zu erreichen und durchzuführen

*Die Beziehungen zwischen den drei Planungstypen Atteslanders und den relevanten Problembereichen*

| Planungstyp | Rationalität | Prognoseart | Zuständigkeit | Planungsfeld | Wissenschafts-orientierung | Planungsorga-nisation |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Dogmatische Planung | umfassend | ideologisch-normativ | zentral | unbegrenzt | ideologisch | zentral-hierarchisch |
| Technokratische Pl. | eingeschränkt | Trendextrapolation | partikularistisch | definiert-begrenzt | naturwiss.-technisch | multizentral |
| Kybernetische Pl. | operational | Komb. v. deduktiven u. normat. Prognosen | dezentral | dynamish-offen | emp. sozialwissenschaftl. | koordiniert dezentral |
| (Vgl. Atteslander, 1976: 56) | | | (Vgl. Atteslander, 1976: 57) | | (Vgl. Atteslander, 1976: 58) | |

| Planungstyp | Vorstellung über gesellschaftl. Struktur | Funktion d. Staates | Vorst. über Funktion soz. Konflikte | Gesellsch. pol. Zielvorstellungen | Raumbezogenheit | Mittelbeschaffung |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Dogmatische Planung | hierarchische Schichtung | Identität v. Staat und Gesellsch. | Konfliktausschaltung | Systemwechsel | paradigmatisch | totale Umverteilung |
| Technokratische Pl. | Massengesellschaft | partieller Interventionalismus | Konfliktvermeidung (Ausschaltung) | Systemerhaltung | nutzungsorientiert | Sicherung des status quo |
| Kybernetische Pl. | pluralist. Schichtung | ordnungspolitisch | Konfliktregelung | Systemveränderung | System immunent-multifunktional | schrittweise Neuverteilung |
| (Vgl. Atteslander, 1976: 59) | | | (Vgl. Atteslander, 1976: 60) | | (Vgl. Atteslander, 1976: 61) | |

seien. Atteslander argumentiert in dieser Richtung, wenn er sagt: »So ist es auch nicht die wissenschaftliche Aufgabe der Soziologie allein, die normativen Ziele zukünftiger Gesellschaften zu entwerfen. Soziologische Erkenntnisse sollen jedoch den Prozeß der politischen Bewußtseinsbildung unterstützen« (1976: 63). Planung ist so gesehen, eine Form der Beratung der Politik. Oder es wird b) die Herausbildung einer neuen Ethik gefordert, wie es bei Ozbekhan der Fall ist. Er argumentiert, das bisherige Vorherrschen der technologisch orientierten Planung habe dazu geführt, daß über die Begründung der anzustrebenden Ziele gar nicht mehr nachgedacht wird. Technologie ist anwendungsorientiert, frägt nicht nach der Wahrheit an sich, wie die Wissenschaft. Technologie wird regiert vom Nützlichkeitsprinzip (vgl. 1969: 57 f.). Als Lösung schlägt Ozbekhan vor: »Wir müssen nicht nur eine neue Ethik entwerfen, die eine operationale Bedeutung für umfassende Systeme hat, wir müssen ebenso die geistigen Grundhaltungen und Einstellungen in Frage stellen, die aus unserer technologisch geprägten Sichtweise resultieren. Wir müssen dies nicht wieder in politischen Begriffen tun . . . sondern in den Begriffen unserer eigenen Art zu Denken . . . wir müssen mit anderen Worten genau die Konzepte, die heute unser Denken bestimmen, in Frage stellen« (1969: 67 - Übers. d. Verf.). Oder es wird c) wie bei Habermas die Hoffnung auf die »pragmatische Rationalität kommunikativer Planung« gesetzt. Diese aufklärerische Grundhaltung erwartet, daß sich in einem »diskursiven« Prozeß die Ziele, die durch die Planung anzustreben sind, herauskristallisieren. Dieses Konzept kommt der Idee der direkten Demokratie Rousseaus und teilweise auch seinem Verständnis der »volonté général« sehr nahe.

Auch Schelsky stößt bei der Diskussion seiner Planungstypologie auf das Problem der Konsensbildung. Die »Homogenisierung des sozialen Willens« kann nach ihm entweder durch Herrschaft, d. h. unbestrittene Souveränität, Kompetenz, Befehls- und Anordnungsgewalt, oder durch »Isolierung des Handlungsbereichs vom politischen und sozialen Dissens, also durch Aussperrung von Handlungszielen aus dem sozialen Konflikt« (1969: 14) erreicht werden. Wenn man der bisherigen Erfahrung folgend, davon ausgehen muß, daß ein allgemeiner Konsens in bezug auf die Ziele der Stadtplanung nicht so leicht gefunden werden kann - von Leerformeln wie der humanen Stadt etc. abgesehen - so muß man sich fragen, worin der Sinn der Aufstellung von Planungstypologien eigentlich liegt. Die meisten Autoren wollen mit Hilfe der Typologie die Fehler der bisherigen Planungsformen aufdecken und kommen dementsprechend immer zu einer Idealform für die sie mehr oder weniger gewandt plädieren.

Die Analyse des Planungsprozesses müßte folgende vier Schritte umfassen: a) wie wird geplant?, b) was ist aus welchen Gründen falsch daran?, c) wie sollte geplant werden?, d) was ist der nächste Schritt in der Richtung einer Verbesserung des vorherrschenden Planungstypus?
Auf die erste, vielleicht noch die zweite und dritte Frage wird in der Regel Antwort gegeben, es fehlt jedoch meistens an einer klaren Aussage zum vierten Punkt, der Frage nach dem notwendigen nächsten Schritt. Dies mag u. a. daran liegen, daß die Begründung hierfür, sich an den Bedürfnissen der betroffenen Bürger orientieren müßte. Was der viel zitierte betroffene Bürger eigentlich will und warum er es will, darüber herrscht weitgehend Unklarheit. Hierzu wird zwar eine Vielzahl von Hypothesen angeboten, empirisch überprüfte Theorien gibt es in diesem Bereich jedoch nicht. An die Potenzierung der Schwierigkeiten bei langfristigen Planungen, beim Entwerfen sog. »alternativer Zukünfte« wollen wir dabei noch gar nicht denken.

### *4.3. Zum Verhältnis von Planung und Partizipation*

Frägt man danach, wie sich die dargestellten Planungstyplogien mit einem, wie umfassend auch immer formulierten Partizipationsbegriff verbinden lassen, so kann man generell feststellen, daß der jeweils als Idealform angegebene Planungstypus der Idee einer vermehrten Bürgerbeteiligung am meisten Spielraum läßt. Umgekehrt ist bei allen Typologien, die einen technischen oder technokratischen Planungstyp (angewandt auf soziale Phänomene) enthalten, wie z. B. Atteslander, Habermas, Ozbekhan und Schelsky, diese Planungsform eindeutig am weitesten von jeglicher Idee der Bürgerbeteiligung entfernt. Dazwischen liegt ein weites Feld von Planungstypen, die sich eher dem einen oder anderen Extrem zuordnen lassen.
Wenn wir die Typologien der Reihe nach durchgehen, wie sie vorgestellt wurden, so sind bei der Hesse'schen Typologie sowohl der ökonomische und der systemtheoretische Planungsbegriff, als auch derjenige der juristischen Sozialstaatlehre und der politikwissenschaftlichen Regierungslehre gleichermaßen ungeeignet irgendeine Form der Bürgerbeteiligung einzubeziehen, hierzu eignet sich ausschließlich der »emanzipatorische« Planungstyp. Bei Schelsky ist die Beurteilung der Partizipationseignung der verschiedenen Planungstypen schwierig, da die einzelnen Typen teilweise nur sehr kurz charakterisiert werden. Außer dem technischen Planungstyp, der sich eindeutig am schwersten mit Partizipationsideen verbinden läßt, wäre es bei den restlichen drei Begriffen der historisch-politischen, der system-funktionalen und der institutionellen Planung, theoretisch möglich partizipatorische Ziele anzu-

streben. Bei der Typologie von Joerges sind die externen Ansätze eindeutig besser geeignet auf Probleme der Bürgerbeteiligung einzugehen, wie er selbst feststellt:

»Während interne Ansätze nach geeigneten Verfahren der Abbildung im Grunde beliebiger Sachverhalte suchen, suchen externe Ansätze nach adäquaten Verfahren der Auseinandersetzung zwischen verschiedenen Gruppen von Beteiligten. Partizipation, Nutzerbeteiligung, Demokratisierung der Planung und ähnliche Ideen passen, wenigstens auf den ersten Blick, nicht so recht zu internen Ansätzen. Sie liegen externen Ansätzen näher« (1972: 14).

Gleich eindeutig ist die Situation bei Ozbekhan, dessen -menschliches Aktionsmodell- sich per Definition besser zur Berücksichtigung von Partizipationsforderungen eignet, als das -mechanistische Aktionsmodell-. In der Habermas'schen Typologie ist die Idealform der »kommunikativen Planung« auf der Idee einer umfassenden Partizipation aufgebaut und von daher auch derjenige Planungstyp, der ohne weitgehende Einbeziehung der betroffenen Bürger in den Planungsprozeß nicht verwirklicht werden kann. Die anderen Planungstypen werden bezüglich ihrer Eignung zur Aufnahme partizipatorischer Ideen im Verhältnis zum kommunikativen Planungstyp entsprechend negativ beurteilt. Sowohl die entscheidungstheoretisch, wie die systemtheoretisch orientierte Planung fallen gegenüber der kommunikativen Planung stark ab, wobei es sehr auf die genaue Ausprägung der einzelnen Ansätze ankommt.

Bei der von Atteslander vorgelegten Typologie ist der Typ der technokratischen Planung eindeutig derjenige, der sich am schwierigsten mit Partizipation verbinden läßt. Bürgerbeteiligung hat bei diesem Planungstyp nur die Scheinfunktion der Informationsbeschaffung und der Absegnung im Nachhinein, nicht die einer echten Beteiligung der Bürger am Planungsprozeß. Beim Typ der dogmatischen Planung würde Partizipation formal als umfassend deklariert, praktisch jedoch auf das hinauslaufen, was Arnstein »Therapie« genannt hat, d. h. es würde von einer autoritären Position her bestimmt was Partizipation ist, wo sie in welcher Form möglich ist und wo nicht. Eine echte Diskussion wäre nicht möglich, da man davon ausgehen muß, daß bei diesem Typ keine inhaltlichen Alternativen zur Entscheidung anstehen. Der dritte Typ der »kybernetischen« Planung, ist die Idealform dieser Typologie. Dieses Planungsverständnis setzt Partizipation weitgehend voraus, da nur so eine Planung denkbar ist, deren Ziele nicht für alle Zeiten feststehen, sondern immer nur als vorläufig, und durch die ständige Rückkoppelung mit den Planungsbetroffenen beeinflußbar, gedacht sind.

### *4.3.1. Partizipation und die einzelnen Planungsphasen*

Wir haben die Planungsbegriffe zuerst nach dem Kriterium geordnet, wieviele bzw. welche Phasen des Planungsprozesses er einschließt. Wenn wir uns mit der Beziehung zwischen den einzelnen Planungsphasen und der Möglichkeiten der Partizipation auseinandersetzen, so ist es sinnvoll, von einem weiten Planungsverständnis auszugehen, das sowohl die Phase der Zielsetzung, wie auch diejenige der Durchführung, Kontrolle und Fortschreibung der Planung miteinbezieht. Dies deshalb, da alle Phasen des Planungsprozesses im weitesten Sinne diejenigen, für die geplant wird, in positiver oder negativer Weise betreffen.

Es stellt sich die Frage bei welchen Planungsphasen die Betroffenen bisher, wenn überhaupt, einbezogen werden und bei welchen Phasen sie einbezogen sein sollten. Das Bundesbaugesetz sah, bis zur Novellierung im August 1976, nur die öffentliche Einsichtnahme in fertige Entwürfe von Bauleitplänen vor. D. h. die Bürger hatten erst in der Entscheidungsphase die Möglichkeit Einwände gegen einen bereits im Detail ausgearbeiteten Plan vorzubringen. Diejenigen Bürger, die von dieser Möglichkeit Gebrauch machten, stellten in der Regel nur eine verschwindend kleine Minderheit von finanziell durch die Planung direkt Betroffenen dar, etwa Grundstückseigentümer, niederlassungswillige Wirtschaftsunternehmen, Bauunternehmer etc. Bei der bisher geübten Informationspraxis und durch die Organisation des Planungsverfahren, kann man nicht von einer institutionalisierten Partizipation der Bürger an der Stadtplanung sprechen.[8]

Wenn die Bürger sich zu Wort melden, dann höchstens in der Form von Bürgerinitiativen, die oft erst im Zeitpunkt der Realisierung gegen ein Planungsvorhaben Sturm laufen, in das dann schon soviel Geld und Zeit investiert wurde, daß, wenn überhaupt, nur noch marginale Änderungen am ursprünglichen Konzept vorgenommen werden. Auf die Ursachen, die zu dieser unerfreulichen Situation führen, wurde schon weiter vorne in Kapitel 2.4 und 2.5 über die Voraussetzungen und Restriktionen der Partizipation näher eingegangen. Dagegen sind sich praktisch alle Autoren, die zum Problem der

8 Durch die Novellierung des Bundesbaugesetzes am 18. August 1976 wurde an dem bisherigen Verfahren einiges in Richtung auf eine verstärkte Einbeziehung der betroffenen Bürger verbessert (vgl. vor allem § 2 a und § 13 a). Wie sich diese neuen, teilweise dem Städtebauförderungsgesetz nachgebildeten Bestimmungen (Sozialplan) in der Praxis auswirken werden, vor allem ob sie zu einer verstärkten Einbeziehung der Bürger in den Planungsprozeß führen werden, bleibt abzuwarten.

Einbeziehung der Bürger in den Planungsprozeß Stellung nehmen, darin einig, daß nur ein früher Zeitpunkt sinnvoll ist, denn nur dann ist es möglich die Ziele der ganzen Planung, sowie mögliche Alternativen (z. B. der Trassenführung, der Art der Nutzung und des Nutzungsgrades) zu beeinflussen. Im Städtebaubericht 1970 der deutschen Bundesregierung steht hierzu zu lesen: »Öffentliche Planungen lassen sich sinnvoll nur debattieren, kritisieren und beeinflussen, bevor sie Wirklichkeit geworden sind. Eine nachträgliche Erörterung vermag an einmal getroffenen Festlegungen, deren Folgen vielfach Jahrzehnte lang bestehen bleiben, kaum mehr etwas zu ändern« (Drucksache VI/1497: 50).[9] Bezogen auf die Funktion der politischen Öffentlichkeit schreibt Korte zum gleichen Problem: »Politische Öffentlichkeit hat also nicht erst dann eine Funktion, wenn über Alternativen entschieden werden muß, sondern sie muß bereits dann beteiligt werden, wenn es darum geht, Aufgabenstellungen zu formulieren und die Alternativen inhaltlich zu konkretisieren« (Korte, in: Bauer et. al., 1971: 158).

Wenn auch die Forderung nach einer möglichst frühen Einbeziehung der Betroffenen in den Planungsprozeß relativ unumstritten ist, so trifft man auf unterschiedliche Ansichten zur Frage, ob sich die Bürgerbeteiligung auf alle, oder nur auf einzelne, dafür besonders geeignete, Phasen des Planungsprozesses beziehen soll. Britsch z. B. geht von einem Planungsprozeß aus, der die fünf Stufen 1. Entstehung, 2. Zielformulierung, 3. Planung, 4. Entscheidung und 5. Implementation umfaßt und argumentiert dann, nur in der ersten, zweiten und vierten Stufe würden normative Entscheidungen getroffen, während in der dritten und fünften Stufe nur rational begründete Aktivitäten stattfinden, die absolut kein normatives Element enthielten. Britsch meint: »Partizipation kann also nur innerhalb der *normativen* Stufen eines Planungsprozesses stattfinden, und sie kann daher aus der Sicht des beplanenden Systems nur wirksam werden in der Entstehungsstufe, der Stufe der ersten Zielformulierung, oder in der Entscheidungsstufe des Planungsprozesses, sicher nicht in der dritten, der Planungsstufe«(1972: 76). Er geht sogar noch einen Schritt weiter wenn er sagt: »An den Aktivitäten der Planungsstufe können Betroffene informatives Interesse haben, sie können dort aber nicht irgendwie mitwirken und können dies auch nicht wollen« (1972: 77). Hinter dieser Argumentation steht die alte Vorstellung, es gäbe für jedes Problem eine einzige, technisch richtige Lösung, über die nicht zu diskutieren sei. Dies wird deutlich, wenn Britsch davon spricht, die Ergebnisse der Planungsstufe seien »richtig oder falsch, nie aber gut oder schlecht, man kann darüber keine unterschiedliche Meinung haben« (1972: 75).

9 Dennoch werden in der Novellierung des Bundesbaugesetzes in § 2, Abs. 5 nur die Träger öffentlicher Belange »möglichst frühzeitig beteiligt«.

Dem wäre entgegenzuhalten, daß es in der sog. »Planungsstufe« um die Analyse des zu beplanenden Objekts und um das Aufzeigen möglicher Lösungen, wie deren Konsequenzen geht. Damit können unter Umständen enorm politische und damit normative Fragen verbunden sein, indem einerseits nicht notwendigerweise alle mit dem gleichen Projekt befaßten Fachleute zum gleichen Analyseergebnis kommen müssen (Verkehrsplanung, Bildungsplanung, Gesundheitsplanung liefern hierfür genug Beispiele) andererseits nicht ohne weiteres davon ausgegangen werden kann, daß alle relevanten Lösungsalternativen von der planenden Verwaltung gefunden und in die Entscheidungsphase eingebracht werden. Schließlich läßt sich die Planungsphase auch nicht eindeutig von den anderen Stufen abgrenzen. In der Praxis ist immer ein fließender Übergang von einer Stufe zur anderen gegeben und zudem verläuft der Planungsprozeß oft nicht kontinuierlich, sondern es gibt Sprünge vorwärts wie auch Rückschläge und ein Wiederaufgreifen einer schon einmal durchlaufenen Phase.

Vermag Britschs Ausklammerung der Bürgerbeteiligung aus einigen Planungsphasen nicht zu überzeugen, so gibt es einige gewichtige Gründe, die für die Einbeziehung der Betroffenen in alle Planungsphasen sprechen. Zur ersten Stufe, der Zielformulierung und Analyse, sollten alle von der Planung betroffenen Gruppen beigezogen werden, unabhängig davon ob sie nun finanziell direkt oder »nur« als Mieter oder Pächter betroffen sind, da nur auf diese Art die Interessen aller beteiligten Gruppen in die Situationsanalyse Eingang finden können. Die Phase der Alternativenerarbeitung bietet die größten Möglichkeiten für die einzelnen Gruppen darauf zu dringen, daß ihre Interessen besonders berücksichtigt werden. In der Entscheidungsphase geht es dann darum, einen Kompromiß, d. h. eine Gewichtung der vorgebrachten Ansprüche zu finden, die allen Gruppen gerecht wird. In der Durchführungsphase ist Partizipation notwendig, um die Umsetzung der Pläne in die Praxis kontrollieren und notfalls korrigierend eingreifen zu können, falls sich die im Plan angenommenen Auswirkungen nicht ganz mit der Realität decken. Zur Fortschreibung der Pläne schließlich, ist die Erfahrung und das Urteil der Betroffenen von zentraler Bedeutung, da nur sie dem Planer die richtigen Hinweise für Verbesserungen geben können. Diese Begründung einer umfassenden Partizipation am Planungsprozeß mag sehr einfach und überzeugend klingen, die Schwierigkeiten die der Umsetzung in die Praxis entgegenstehen, werden deshalb nicht weniger. Die Frage, wer in welchen Phasen einbezogen werden soll, ob es z. B. möglich ist immer alle Betroffenen direkt anzusprechen oder in manchen Phasen nur repräsentativ zusammengesetzte Gremien an einem Planungsproblem arbeiten sollen, ist eine der vielen ungelösten Probleme, die nur im Rahmen eines konkreten Partizipationsmodells gelöst werden können.

### 4.3.2. *Partizipation und unterschiedliche Planungsebenen*

Parallel zur Frage der Partizipation in unterschiedlichen Planungsstufen stellt sich das Problem der Partizipation auf den verschiedenen Ebenen der Planung. Auf welcher Ebene ein Planungsprozeß abläuft, ist für die Bedeutung, die der Entscheidung zukommt und für die Möglichkeit der Mitwirkung derjenigen, die mit der Planung später leben müssen, von großer Wichtigkeit.

Ozbekhan unterscheidet drei Planungsebenen: die *normative*, die *strategische* und die *operationale*. Planen auf der *normativen* Ebene charakterisiert er folgendermaßen: »Wir sprechen dann von normativer Planung, wenn es das Ziel der Planung ist, das Wertsystem zu ändern, um dadurch zu der geforderten Übereinstimmung mit der Umgebung zu gelangen. Die Aussagen normativer Planung werden aus obersten Werten abgeleitet und als 'Soll-Werte' vorgegeben« (1969: 153 - Übers. d. Verf.). Es handelt sich hierbei also um das Suchen und Festlegen der obersten Ziele und Werte, denen alle nachgeordneten Planungsebenen zu entsprechen haben. Die grundsätzliche Entscheidung eine Stadt fußgänger- oder autofreundlich zu gestalten, die Nutzung des Kerns der Stadt zu mischen oder als reinen Geschäftsbezirk auszuweisen, gehört in diese Ebene. Die *strategische* Planung ist dadurch gekennzeichnet, daß es darum geht aus der Vielzahl der alternativen Wege die möglich sind um die normativen Ziele zu erfüllen, diejenigen herauszufinden, die bei den gegebenen Interessen- und Finanzverhältnissen ein Optimum darstellen (vgl. 1969: 153). Auf dieser Ebene geht es darum, um beim obigen Beispiel zu bleiben, diejenigen Straßenzüge und Plätze zu bestimmen, die als Fußgängerzone ausgebaut werden sollen, bzw. umgekehrt eine Trassenführung für eine Straße zu finden. Auf der *operationalen* Ebene schließlich geht es nur noch um die konkrete Ausgestaltung des auf der strategischen Ebene ausgewählten Planungsvorhabens. Oder wie Ozbekhan es ausdrückt: »Operationale Planung ist derjenige Teil des Planungsprozesses bei dem in der Umwelt Änderungen vorgenommen werden, die nur die praktische Lösung eines Problems zum Ziele haben« (1969: 153, Übers. d. Verf.). D. h. auf dieser Ebene muß die Bodengestaltung, die Bepflanzung, Zufahrtsregelung für die Geschäfte, der Zeitplan für die Ausführung der Planung etc. festgelegt werden.

Sowohl die meisten Planungsmodelle, wie auch die bisherigen zaghaften Versuche der Bürgerbeteiligung, sind auf der untersten, der operationalen Ebene der Planung angesiedelt. Die bisherige Erfahrung zeigt, daß der Ausgangs-

punkt für die meisten Partizipationsansätze »die Defekte auf der untersten Stufe des Verwaltungsaufbaus der BRD, der Gemeinde (sind). Mißstände werden hier aufgegriffen und auf verschiedene Art und Weise unter verschiedenen politischen Leitvorstellungen als Ausgangspunkt genommen« (Dietze, 1972: 85). Man muß sich fragen obw diese Beschränkung der Planung auf die unterste Ebene sinnvoll ist. Davidoff vertritt z. B. die Ansicht, daß die Bevölkerung eher zur Diskussion der Globalziele, d. h. auf der normativen und strategischen Ebene beigezogen werden könne, denn zu Fragen eher technischer Natur, die auf der operationalen Ebene anstehen (vgl. Davidoff, 1972: 151). Genau umgekehrt argumentiert Dienel, wenn er sagt: »Als wirksamster Ansatzpunkt bürgerschaftlicher Partizipation aber dürfte sich die Bindung an ein Projekt erweisen. Ein konkretes Vorhaben bringt Menschen auf die Beine. Hier bilden sich ad-hoc-Gruppen, werden Beiräte möglich und kommen Aktionen ins Rollen« (1969: 14).

Es ist nicht so einfach ein eindeutiges Kriterium für oder gegen die Einbeziehung der Betroffenen in der normativen, strategischen oder operationalen Planungsebene zu finden. Nach den Kriterien der Konkretheit, der Überschaubarkeit und der Vertrautheit mit einem Planungsgegenstand wäre eindeutig für eine Bürgerbeteiligung, nur oder vorwiegend, auf der untersten Planungsebene zu plädieren. Da die Betroffenheit hier direkt erlebt wird, ist das Interesse an der Planung entsprechend groß und die Bereitschaft gegen unerwünschte Planungsinhalte vorzugehen eher vorhanden als bei strategischen oder normativen Planungen (Grundsatz- bzw. Rahmenplan), deren Folgen für den Einzelnen nicht ohne weiteres überschaubar sind.

Nach dem Kriterium der Bedeutsamkeit einer Entscheidung hingegen, müßte man für die Beteiligung der Bürger gerade auf der obersten Planungsebene plädieren, da hier die Weichen für alle nachgeordneten Planungen gestellt werden. Gegen Bürgerbeteiligung auf der normativen Ebene wird oft vorgebracht, die Entscheidungen die hier getroffen werden, erforderten ein großes Maß an Sachverstand, abstraktem Denkvermögen, Überblick über verschiedene Problembereiche etc., wie ihn nur Experten besäßen. Dieser Argumentation wäre entgegenzuhalten, daß »policy«-Entscheidungen, die typischerweise auf der normativen Ebene getroffen werden, a) in besonderem Maße der Zustimmung der betroffenen Bürger bedürfen, da hierdurch die bebaute Umwelt des Menschen längerfristig festgelegt wird. b) Es sich hierbei um Wertungen für oder gegen globale Konzepte (z. B. für oder gegen fußgängerfreundliche Innenstadt, Mischung oder Trennung von Nutzungen etc.) handelt, wobei nicht einzusehen ist, warum ein *Experte* auf einem bestimmten Gebiet (z. B. Verkehr, Hochbau, Gartenbau, Volkswirtschaft, Psychologie, Soziologie) a priori eine *bessere Wertung* treffen sollte, als ein *gewöhnlicher Bürger.*

Wir sind uns bewußt, daß die obige Argumentation die Zusammenhänge zwischen den verschiedenen Planungsebenen fast unzulässig vereinfacht darstellt. Die obigen Ausführungen lassen eigentlich nur den Schluß zu, daß für die unterschiedlichen Planungsebenen unterschiedliche Partizipationsformen gefunden werden müßten. Ein Patentrezept für alle Ebenen gibt es nicht, wie es ebenso unvertretbar wäre die Bürgerbeteiligung nur auf die operationale Planungsebene beschränken zu wollen.

### *4.3.3. Planung und Partizipationsausweitung*

Für die Idee einer stärkeren Beteiligung der Bürger am Stadtplanungsprozeß, ist es von zentraler Bedeutung, in welchem Ausmaß das vorherrschende Planungsverständnis (sowohl in rechtlich fixierter Form, als auch bei der planenden Verwaltung) Raum für eine größere Mitwirkung der Betroffenen läßt. Die Einstellung zur Partizipation variiert sehr stark, je nachdem auf welcher Planungsebene eine Entscheidung angesiedelt ist. Wie wir schon festgestellt haben, geht das »common sense«-Verständnis in die Richtung Partizipation, wenn überhaupt, auf der untersten, der operationalen Ebene zu fordern bzw. zuzulassen, obwohl die normativen Entscheidungen größere Auswirkungen haben und viel stärker von Wertungen abhängen als technische Detailplanungen der operationalen Ebene, die einiges Fachwissen voraussetzen. Auf der normativen Ebene stellt sich jedoch das Problem, nach welchen bzw. wessen Zielen sich Planung ausrichten soll mit besonderer Schärfe. Auch wenn auf dieser Ebene umfassende Partizipation der Betroffenen gegeben wäre, würde dies wahrscheinlich zu keiner zukunftsgerichteten Planung führen da, wie es z. B. Atteslander ausdrückt, »der einzelne im Grunde nicht weiß, was er wünschen könnte, meist wünscht er nur, was er als unbefriedigend zu beseitigen sucht« (vgl. 1976: 23). Damit durch eine Planung mit den Betroffenen nicht einfach der status quo reproduziert wird, meint Atteslander, Planungsziele sollten nicht nur aufgrund von festgestellten oder manifest geäußerten Bedürfnissen formuliert werden, »sondern müßten sich nach umfassenden, vorstellbaren zukünftigen Bedürfnissen richten, die sich als Ergebnis systematischer Forschung als wahrscheinlich ergeben« (1976: 23). Hierin liegt dann kein Problem, wenn, wie es bisher jedoch meistens nicht zu beobachten ist, die Wissenschaftler sich auf bestimmte Planungsziele einigen können. Auf diese Art könnte versucht werden, die von Klages konstatierte »Humbarriere«,[10] zu überwinden. Andererseits setzt man sich so wiederum leicht der Bezichtigung

10 Vgl. Klages, 1971: 64 f.

elitärer Entscheidungsstrukturen aus, in dem dadurch die Masse der Bürger von diesen normativen Entscheidungen der Experten ausgeschlossen wäre. Ein Ausweg aus dem Dilemma einer mit kurzfristigen Problemen befaßten partizipatorischen Planung und einer langfristigen, von wenigen Experten getragenen Planung, zeichnet sich im Moment nicht ab. Allein die Hoffnung, es werde sich ein Konsens durch die pragmatische Rationalität kommunikativer Planung finden lassen, wie sie von Habermas (1973) vorgebracht wird, scheint etwas zu optimistisch zu sein. Man wird eher auch in Zukunft von einem Kampf verschiedener gesellschaftlicher Gruppen um eine möglichst weitgehende Durchsetzung ihrer gruppenspezifischen Planungsziele ausgehen müssen. Das Bild wird sogar noch düsterer, wenn man bedenkt, daß sich gegenwärtig nur eine verschwindende Minderheit der Gesamtbevölkerung für Planungsfragen interessiert, auch wenn sie zu den direkt Betroffenen zählt, und es zumindest kurzfristig unwahrscheinlich erscheint, daß sich an diesem Tatbestand etwas ändert.

Die bisherige Art der Planung ist jedoch durch derart gravierende Unzulänglichkeiten gekennzeichnet, daß auf diesem Weg sicher nicht weiter gegangen werden kann. Dieses Verfahren führt zu Problemen, die trotz gutem Willen bei allen Beteiligten, nicht optimal gelöst werden können. Es ist, um nur zwei Beispiele zu nennen, bei den vorherrschenden, in der Terminologie von Joerges ausgedrückt, internen Planungstheorien, z. B. nicht möglich die sozialen Kosten, die durch Planungen entstehen adäquat zu erfassen. »Die Einbeziehung solcher Aspekte in die Planungsmodelle nimmt ihnen ihre Kraft« (Joerges, 1972: 17).

Ein nach außen nicht immer offenkundig sich auswirkendes Problem, stellt die Zugehörigkeit der beamteten Planer zum Spektrum nur einer Schicht, nämlich der Mittelschicht, dar. Die Werte und Normen dieser Schicht werden dadurch zwangsläufig stärker berücksichtigt als die Werte anderer Schichten. Geplant werden kann nur auf dem Hintergrund der eigenen Erfahrung und Sozialisation, was das Denken in fremden Kategorien sehr erschwert, bzw. bei den täglich zu treffenden Entscheidungen diese andere Sichtweise im Planungsstadium nicht zum Zuge kommen läßt. Gerade derartige, indirekt wirksame Mechanismen erfordern eine Korrektur durch Formen der Bürgerbeteiligung, die sicherstellen können, daß zumindest die Gesichtspunkte aller betroffenen Gruppen schon in der Phase der Zielfindung und der Alternativenermittlung berücksichtigt werden.

Diese hier nur angetippten und sicher bei weitem nicht vollständig aufgeführten Schwierigkeiten der gegenwärtigen Planungspraxis deuten darauf hin, daß diese Fragen nie in einem systematischen theoretischen Zusammenhang abgeklärt wurden. Planung wird nur taktisch angewendet, es fehlt die nor-

mative Einordnung in ein Gesamtkonzept. Wird Planung weiterhin nach dem mechanistischen Modell betrieben, so wird es nach Ozbekhan, und hierin ist ihm voll zuzustimmen, immer schwieriger werden einen Konsens in bezug auf die obersten anzustrebenden Ziele der Gesellschaft zu finden. »Unsere herkömmlichen Planungspraktiken führen in der Tat zu Ressortdenken und spalten eine Gesellschaft, die schon stark auseinandergerissen ist, noch stärker. Wir brauchen bessere, repräsentativere Wege der Zielbestimmung und Plandurchführung« (1969: 123 – Übers. d. Verf.).

# 5. Partizipationsmodelle

In diesem Teil der Arbeit geht es um das Kernproblem: Wie können die Betroffenen an der Planung beteiligt werden? In einem ersten Abschnitt wird versucht, die Hauptprobleme, mit denen sich jedes Partizipationsmodell auseinandersetzen muß, etwas näher unter die Lupe zu nehmen. Im zweiten Abschnitt schließt sich dann die Darstellung und die Bewertung einiger ausgewählter Modelle an.

## *5.1. Anforderungen an ein umfassendes Partizipationsmodell*

### *5.1.1. Repräsentation der Betroffenen*

Jedes Partizipationsmodell muß sich mit der Frage beschäftigen, wer, oder anders ausgedrückt, wessen Interessen repräsentiert werden sollen.[1] Geht man von einem formal- demokratischen Repräsentationsbegriff aus, so läßt sich dieses Problem relativ einfach lösen, indem die Vertreter der betroffenen Bevölkerung eines Gebietes nach bestimmten demographischen Kriterien oder nach einer Zufallsstichprobe ausgewählt werden müssen. Das Ziel wäre in diesem Fall ein getreues Abbild der vorhandenen Bevölkerung, ohne irgendeine Gewichtung bestimmter Gruppen zu erhalten.
Schwieriger wird das Problem hingegen dann, wenn ein Partizipationsmodell von vornherein gar nicht vorgibt, alle Betroffenen gleich stark repräsentieren zu wollen, sondern davon ausgeht, daß nicht alle Bevölkerungsgruppen die gleichen Möglichkeiten haben, ihre Interessen überhaupt zu erkennen, auszudrücken und schließlich auch durchzusetzen. Alle Modelle der »Anwaltsplanung« gehen von diesem Tatbestand aus. »Wir gingen davon aus, daß die Interessen bestimmter Leute im Planungsprozeß viel größere Berücksichtigung finden, als diejenigen anderer Gruppen. Die gegenwärtige Organisation des Planungsprozesses bevorzugt die Reichen und die Mächtigen und führt dazu, daß die Unterprivilegierten, solange es keine vernünftigen Wege gibt um ihre Bedürfnisse zu berücksichtigen, wahrscheinlich weiterhin zuschauen

1 Die Ausführungen dieses Abschnittes basieren größtenteils auf: Hollihn, F.: Partizipation und Raumplanung, in: P. Atteslander, Soziologie und Raumplanung, Berlin 1976.

müssen, wie Schnellstraßen durch ihre Wohngebiete gebaut und ihre alten Häuser abgerissen werden, um Platz für Luxus-Appartements mit hoher Rendite zu schaffen« (Peattie, 1970: 405 – Übers. d. Verf.).
Interessant ist dabei, daß auch bei der »Anwaltsplanung«, auf einer weniger abstrakten Ebene, wieder die gleiche Frage nach dem notwendigen Grad an Repräsentativität auftaucht, wie es z. B. auch Peattie feststellt: »Angesichts dieser Probleme und angesichts zusätzlicher Hilfeersuchen von ›Gemeinwesengruppen‹ aus anderen Teilen der Stadt haben die Mitglieder der Urban Planning Aid den Versuch gemacht, Grundsätze darüber aufzustellen, welches Maß an ›Repräsentativität‹ als ›ausreichend‹ anzusehen wäre. Eine exakte Formel schien nicht erreichbar. Die Artikulation einiger bisher nicht vertretener Interessen muß notwendigerweise die Form von kleinen organisatorischen Ansätzen annehmen. Diese werden mit der Zeit eine höhere Beteiligung erreichen, wenn die Absicht besteht, die Basis auszuweiten und erste Erfolge die Teilnahme lohnend erscheinen lassen« (Peattie, 1972: 180). Der Anwaltsplaner (nach Davidoff, 1965) setzt sich zum Ziel, die bisher im Planungsprozeß nicht vertretenen Interessen der Unterprivilegierten zu repräsentieren. Dabei steht er zunächst einmal vor dem Problem, daß er, da er selbst in der Regel nicht Angehöriger der »Unterprivilegierten« ist, die er vertreten will, deren Interessen nicht kennt; er muß sie also erst ermitteln. In der Theorie sieht diese Aufgabe ganz einfach aus: Man muß sich an die »Gemeinschaft« der Unterprivilegierten eines Planungsgebietes wenden, deren Interessen in Versammlungen, Umfrageaktionen etc. erfragen und dann nur noch in Pläne umsetzen, um sie gegenüber der Verwaltung vertreten zu können. »Das Ziel besteht darin, Gruppen mit niedrigem Einkommen zu unterstützen, die ›Klienten‹ sollten ›Gemeinschaften‹ (communities) sein, und nicht einzelne Individuen, Organisationen oder politische Körperschaften« (Peattie, 1970: 405 – Übers. d. Verf.).
Jedoch tauchen bei der praktischen Arbeit erhebliche Schwierigkeiten auf, wie das Beispiel der UPA (Urban Planning Aid) in Boston zeigt, die das Anwaltsplanungsprinzip zu verwirklichen suchte. Die UPA arbeitete fast ausschließlich mit organisierten Gruppen zusammen, da diese den einzigen ansprechbaren Verhandlungspartner darstellten, wobei ihnen bewußt war, daß »die einzige Arbeitsgrundlage die Zusammenarbeit mit und Unterstützung von Organisationen war, die erhoffen ließen, daß sie sich zunehmend der Interessen von Leuten annehmen würden, die bisher nicht vertreten wurden« (Peattie, 1972: 180). Die UPA wußte, daß die Mitglieder vorhandener, organisierter Gruppen größtenteils den Mittelschichten angehörten. Sie wählte dennoch diesen Weg, da sie zu der auch bei etlichen anderen Autoren (Wilson, 1963; Herlyn, 1972; Arnstein, 1972; Zinn 1972) zu findenden Erkennt-

nis kam, daß gerade diejenigen, die von einer Planungsmaßnahme am härtesten betroffen werden, diejenigen sind, die am schwersten zu einer aktiven Mitarbeit in Bürgerkomitees, -ausschüssen, -initiativen etc. zu bringen sind. Peattie schreibt: »Man kann tatsächlich feststellen, daß gerade diejenigen Menschen, deren Position am Wohnungsmarkt am schlechtesten ist, von denen man daher annehmen könnte, daß sie die Forderungen, die von der Nachbarschaftsgruppe vorgebracht werden, voll unterstützen, diejenigen sind, die zu sehr durch den Kampf ums tägliche Brot in Anspruch genommen werden, die zu mißtrauisch sind und die zu geringe Bindungen zu ihrer Umgebung aufweisen, um in irgendeiner Weise initiativ zu werden« (1970: 406 – Übers. d. Verf.).

In der amerikanischen Literatur zu Partizipationsversuchen im Zusammenhang mit Slumsanierungsprojekten ist sehr viel von der betroffenen »community« die Rede. Es wird betont, daß die Interessen der »community« zu berücksichtigen seien, die »community« an der Planung beteiligt werden soll etc.. Lange Zeit wurde von der Fiktion ausgegangen, die »community« sei eine Einheit mit gleichen, genau definierten Interessen. Es ist das Verdienst von Peattie, daß sie als eine der ersten dazu beigetragen hat, den Leerformel-Charakter des nur schwer übersetzbaren Begriffs der »community« aufzudecken.

Der Begriff der »community« steht in engem Zusammenhang zu dem von Planern und Soziologen der USA in den 60er Jahren häufig verwendeten Begriff der Nachbarschaft und der Nachbarschaftseinheit (»neighborhood unit«), ». . . doch tatsächlich scheint es so zu sein, daß Stadtbewohner zwar in Gebieten mit unterschiedlichen baulichen und sozialen Merkmalen wohnen, das Netz sozialer Beziehungen aber, in das jeder eingeflochten ist, nur selten die Dichte einer Nachbarschaft erreicht« (Peattie, 1972: 178).[2]

Die »community« ist keine einheitliche Gemeinschaft, sie läßt sich sogar in den typischen Einwandererviertel der amerikanischen Großstädte, mit relativ geschlossenen ethnischen Gruppen, aufteilen in diejenigen, die früher gekommen sind und es zu einem bescheidenen Wohlstand gebracht haben, und in die Habenichtse, die bei den anderen in Miete wohnen.

Die Vertretung der Interessen der Betroffenen eines ganzen Planungsgebietes wird bei großer Heterogenität der Bewohner sehr erschwert. In der Bundesrepublik Deutschland ist mit Inkrafttreten des Städtebauförderungsgesetzes (August 1971) das gleiche Problem aufgetaucht, wie schon vorher bei den Slumsanierungen in den USA. In § 1 dieses Gesetzes wird der Grundsatz aufgestellt: »Die Belange der Betroffenen, insbesondere der Eigentümer, der

2 Vgl. dazu auch: B. Hamm, Betrifft: Nachbarschaft, Düsseldorf 1973; sowie H. Oswald; Die überschätzte Stadt, Olten/Freiburg 1966.

Mieter und Pächter, und die der Allgemeinheit sind gerecht gegeneinander abzuwägen. Den Betroffenen soll Gelegenheit gegeben werden, bei der Vorbereitung und Durchführung der Maßnahmen mitzuwirken«. Hier wird immerhin schon davon ausgegangen, daß die von einer Sanierungsmaßnahme Betroffenen keine Einheit bilden, sondern als Eigentümer, Mieter, Pächter entgegengesetzte Interessen haben. Wenn man der Sache noch etwas genauer nachgeht, kann man feststellen, daß nicht einmal die Mitglieder dieser Gruppierungen untereinander gleiche Interessen vertreten. Die Mieter eines Sanierungsgebietes sind alle an billigen Wohnungen interessiert, aber aus unterschiedlichen Gründen, freiwillig oder gezwungenermaßen. Die eine Gruppe der Alten, Rentner, Sozialhilfeempfänger, Studenten etc. kann sich keine bessere Wohnung leisten, währenddessen ein anderer Teil der Mieter, die jungen Familien und Gastarbeiter, in der Regel nur vorübergehend in Sanierungsgebieten wohnt, um für irgendwelche langfristigen Zwecke Geld auf die Seite legen zu können. Die Verwurzelung der verschiedenen Gruppen, die innerhalb eines Sanierungsgebietes wohnen, ist entsprechend unterschiedlich groß. Insgesamt wird es bei einer derartigen heterogenen Interessenlage sehr schwierig bis unmöglich, die Interessen der Betroffenen überhaupt auszumachen und entsprechend zu vertreten, geschweige denn dies noch mit dem Anspruch einer »repräsentativen« Vertretung der Betroffenen zu dekorieren.
Peattie drückt den oben angeführten Sachverhalt so aus: »Wenn arme Mieter, besonders sog. ›Problemfälle‹, in derselben Nachbarschaft mit etwas wohlhabenderen Hauseigentümern zusammen leben, ergeben sich natürlich Interessenkonflikte, die durch das Zusammenleben im gleichen Gemeinwesen nur verschärft werden. Man kann deshalb entweder sagen, daß das Gemeinwesen – im Sinne der Gesamtheit aller in einem bestimmten Gebiet Ansässigen – kein bestimmtes einzelnes Interesse hat, oder aber, daß die Nachbarschaft mehrere Gemeinwesen umfaßt« (1972: 183).
Noch schwieriger wird die Frage der Vertretung der Interessen von Planungsbetroffenen erst recht bei Projekten, die in naher oder ferner Zukunft auf der grünen Wiese realisiert werden sollen. Dieses Problem tritt bei jeder Neuüberbauung auf und führt gelegentlich dazu, daß Fehlplanungen, wie bei dem berühmt-berüchtigten »Märkischen Viertel« in Berlin entstehen, d. h., es wird völlig an den Bedürfnissen der späteren Bewohner vorbeigeplant, da niemand deren Interessen schon im Frühstadium des Planungsprozesses aktiv vertritt. Generell kann gesagt werden, je weiter ein Planungsproblem in der Zukunft liegt, desto schwieriger wird es, zu tragfähigen Entscheidungen zu kommen. Die meisten Menschen, die sich von Amts wegen mit derartigen langfristigen Problemen befassen, sind geneigt, ihren Entscheidungen reine Trendextrapolationen zugrunde zu legen (siehe Verkehrsaufkommen, Geburtenrate),

ohne näher den Ursachen dieser Trends nachzugehen, was dann bedingt durch nicht einbezogene Faktoren zu gigantischen Fehlprognosen und damit auch Fehlplanungen führt. Auf der anderen Seite finden sich nur wenige Menschen, die bereit und fähig sind, sich über langfristig anstehende Probleme schon heute Gedanken zu machen, aus dem einfachen Grunde, weil sie dies nie gelernt haben.

Klages hat dieses Problem unter dem Begriff der »Humanbarriere« abgehandelt. »Dort, wo es um die Evokation gesamtgesellschaftlich bezogener und konstruktiv-zielerkennender Phantasie geht, werden sich die bestehenden Grenzen unter allen Umständen noch viel früher und drastischer geltend machen müssen. Meines Erachtens muß eingesehen werden, daß die Planung bei einem Bemühen um die Ausweitung dieser Art von Phantasie ungeachtet aller Lobpreisungen des ›mobilen Menschen‹ von heute schnell an eine schwer durchdringbare ›Humanbarriere‹ stößt, deren Bewältigung viel massivere und langfristiger geplante emanzipatorische Attacken erfordert, als sich die europäische neue Linke in ihrer Neigung zur Erweckungsromantik bisher vorstellt« (Klages, 1971: 65).

Dienel sieht in diesem Zusammenhang das vermehrte Auftreten von Bürgerinitiativen nur als Spitze des Eisberges an, die signalisiert, daß versäumt wurde, langfristig notwendige Entscheidungen zu treffen. »Daß immer häufiger kurzfristige Probleme mit hohem Dringlichkeitsgrad anstehen, daß Bürgerinitiativen sich spontan für die Änderung von ›Entwicklungen‹ einsetzen, ist ebenfalls ein Hinweis darauf, wie viel mehr Sachverhalte als früher langfristig voraus bedacht werden müßten, wenn das Gemeininteresse gewahrt werden soll. Ungelöste Langfristprobleme stellen sich nämlich dem Einzelnen vielfach als kurzfristig lösbar dar. Bürgerinitiativen enden dann für die meisten Teilnehmer deswegen mit so handfesten Frustrationen, weil erst den Engagierten sichtbar wird, wie viele Vorentscheidungen schon seit wie lange unverrückbar festliegen. Änderungen lassen sich hier nur noch durch langfristiges Vorab-Bedenken aller relevanten Aktions- und Reaktionsmöglichkeiten einleiten. Es wird uns als Gesellschaft immer weniger erlaubt sein, einfach in den Tag hineinzuleben« (Dienel, 1973: 122).

Zusammenfassend kann man sagen, daß die Frage des notwendigen Repräsentativitätsgrades der Interessenvertretung bei Planungsvorhaben direkt mit dem verwendeten Partizipationsbegriff zusammenhängt. Geht man von einem »emanzipativen« Partizipationsbegriff aus mit dem Ziel, das bestehende Macht- und Informationsgefälle (etwas) einzuebnen, so ist die Frage der notwendigen Repräsentativität der Bürgervertretung längst nicht so zentral, wie wenn von einem pluralistischen oder formal- demokratischen Partizipationsbegriff ausgegangen wird, dessen Ziel es ist, mögliche Widerstände gegen

laufende Planungsvorhaben frühzeitig zu ermitteln, um im Wege der Verhandlungen und des Kompromisseschließens zu einer »glatten« Planung und Durchführung zu kommen. Im ersten Fall spielt das Problem der Repräsentativität keine große Rolle. Bei Bürgerinitiativen wird in der Regel jeder alleine durch seine Aktivität als genügend legitimiert angesehen, zum anstehenden Planungsproblem Stellung zu nehmen. Im zweiten Fall ist die Frage der notwendigen Repräsentativität von viel größerer Bedeutung. Wenn nicht alle betroffenen Interessen am Verhandlungstisch vertreten sind, führt das immer zu der Gefahr, daß einige ausgeschlossene oder nicht beachtete Gruppen später die getroffene Entscheidung bekämpfen, da sie nicht berücksichtigt wurden. Das Verfahrensproblem, nach welchen Kriterien eine Vertretung der Bürger zusammengesetzt werden soll, bekommt dann eine zentrale Bedeutung.

### *5.1.2. Organisationsform der Vertretung der Betroffenen*

Gerade in letzter Zeit ist das formale Problem, wie Partizipation am besten zu organisieren sei, vermehrt diskutiert worden, es sind grundsätzlich unzählige Möglichkeiten denkbar. Auf der einen Seite haben wir die verschiedensten Formen von Bürgerinitiativen, auf der anderen Seite stehen weitgehend formalisierte Modelle, wie Planungszellen, Planungsbeiräte, Ausschüsse und dergleichen mit genau festgelegten Verfahrensregeln. Es ist unmöglich, zu einer generellen Aussage der Art zu kommen: diese oder jene Form der Partizipation ist besser als eine andere. Wie alle Probleme, die sich im Zusammenhang mit Partizipationsmodellen stellen, hängt auch die Frage der »optimalen« Organisation ausschließlich von dem Ziel ab, das durch die Beteiligung der Bürger an der Planung erreicht werden soll. Wenn wir zwischen institutionalisierten und nicht institutionalisierten Partizipationsformen – man könnte auch »erwünschter« und »unerwünschter« Partizipation sagen – unterscheiden, so lassen sich die bekannten Beteiligungsformen eindeutig zuordnen.
Jede Form institutionalisierter Partizipation ist auf Kooperation mit der Verwaltung und der Legislative ausgerichtet, was gleichzeitig heißt, daß die endgültigen Entscheidungen immer diesen Gremien vorbehalten werden. Ziel dieser Art der Partizipation ist es, möglichst viele Informationen über die Wünsche der betroffenen Bürger möglichst frühzeitig zu ermitteln.
Zu den institutionalisierten Partizipationsformen gehören unterschiedliche Verfahren wie Informationsveranstaltungen, Diskussionen über Planungsvorhaben, Teilnahme von Bürgern an Planungsausschüssen, »Planungs-Foren« usw. Noch stärker formalisiert sind repräsentativ auf ein bestimmtes

Planungsproblem hin zusammengestellte Beratungsgremien, welche die Entscheidungsträger über die Vorstellungen der betroffenen Bevölkerung informieren sollen (vgl. den Vorschlag zur Bildung von sog. »Planungszellen« von Dienel, 1971). Auch die Anwaltsplanung gehört hierher, da sie zwar ausdrücklich antritt, um bisher nicht berücksichtigte Interessen unterprivilegierter Bevölkerungsgruppen im Planungsprozeß zur Geltung zu bringen, die Anwaltsplaner jedoch, um dieses Ziel zu erreichen, auf die Kooperation der Verwaltung angewiesen sind und oft sogar direkt von dieser eingesetzt und bezahlt werden.

Die weitreichendste Form, Bürger an der Planung zu beteiligen, besteht darin, sie über das Ergebnis des Planungsprozesses selbst entscheiden zu lassen, wie es z. B. in der Schweiz in Form des Referendums bei wichtigen Planungsfragen auf allen Ebenen (Bund, Kantone, Gemeinden) der Fall ist. Man kann sich natürlich fragen, wie groß der Wert einer derartigen »massenhaften« Beteiligung der Bürger am Planungsprozeß ist, solange keine, oder nur sehr selten Alternativen zur Entscheidung vorgelegt werden, und der Bürger aus dem vorhergehenden Planungsprozeß weitgehend ausgeschaltet bleibt und damit in der Regel ziemlich schlecht über die Hintergründe eines Projektes informiert ist, was u. a. oft zu einer entsprechend niedrigen Beteiligung (15 bis 20 %) bei derartigen Abstimmungen führt. Die nicht institutionalisierte Partizipationsform stellen die verschiedenen Spielarten der Bürgerinitiative dar. Das Typische an Bürgerinitiativen ist gerade ihr spontanes, unvorhersehbares Entstehen und oft auch Vergehen. Sie sind für die offiziellen Planer unberechenbar und schon deshalb unangenehm, unabhängig von der vorgebrachten Kritik. Sie stören den glatten Ablauf des Planungsprozesses, womit sie zur »ungebetenen« Form der Bürgerbeteiligung werden.

Die ungebetene Einmischung in den Planungsprozeß kann aus verschiedensten Motiven geschehen. Man kann einerseits den organisierten Protest der direkt Betroffenen beobachten, d. h., die Kritik derjenigen Mieter, Haus- und Gartenbesitzer, die z. B. durch eine neue Straßenführung ihre Vorgärten verlieren und von Lärm belästigt würden. Derartige Initiativen verfahren oft nach dem sog. »Sankt Florians-Prinzip«, d. h. die Notwendigkeit der neuen Straße, um bei unserem Beispiel zu bleiben, wird nicht bestritten, hingegen die Trassenführung. Die Argumentation lautet dann etwa: »Warum denn gerade durch unsere Vorgärten, zwei Straßen weiter vorne geht es doch viel besser etc.«. Auch derartige Proteste können durchaus sinnvoll sein, indem sie die planende Verwaltung zu einer nochmaligen Überprüfung und Begründung ihrer Pläne veranlassen. Sie sind jedoch generell von Bürgerinitiativen zu unterscheiden, die mit grundsätzlichen Argumenten eine Fehlplanung aufzudecken versuchen. Am Beispiel der Straßenführung deut-

lich gemacht, sind es Bürgerinitiativen, die die Notwendigkeit der Straße als solche oder z. B. als vierspurig ausgebaute Autobahn mit fundierten Argumenten in Frage stellen bzw. entsprechend begründete Alternativen vorschlagen.

Das Verhältnis der planenden Verwaltung und der Legislative zu den Bürgerinitiativen wird in nächster Zeit sicher noch einige Wandlungen durchmachen, indem sich die Behörden, vor allem in kleineren Städten und Gemeinden, erst an diese Form der Bürgerbeteiligung gewöhnen und lernen müssen, daß Bürgerinitiative nicht gleich Bürgerinitiative ist, d. h. die Qualität der vorgebrachten Argumente stark differieren kann und daher auch eine unterschiedliche Beachtung verdient.

Eine andere Frage ist natürlich, inwieweit die Planer auf eine Zusammenarbeit mit den Bürgern überhaupt vorbereitet sind. In der bisherigen Ausbildung der Planer steht die Vermittlung technischer Kenntnisse einseitig im Vordergrund. Aber auch auf der Seite der Bürger braucht es eine Schulung auf die Aufgabe der Partizipation hin. Dienel meint, die Vorbereitung auf die Teilnahme an politischen Entscheidungen wird in Zukunft in unseren Ausbildungseinrichtungen das gleiche Gewicht erhalten müssen, das bisher der Vorbereitung auf das Wirtschaftsleben eingeräumt wird (vgl. 1972: 119).

Ein anderes wichtiges Problem bei der Organisation der Beteiligung an Planungsprozessen ist die Frage, wie innerhalb des Vertretungsgremiums Entscheidungen getroffen werden. Der Normalfall dürfte sein, daß Abstimmungen stattfinden, wobei die Mehrheit der betroffenen Bürger die Politik der Gruppe bestimmt. Daneben findet man jedoch mehr oder weniger autoritäre Entscheidungsmechanismen. Eine Gefahr bei nicht institutionalisierten Formen der Beteiligung (Bürgerinitiativen) liegt u. a. gerade darin, daß sich ein (oder einige) Sprecher der Gruppe verselbständigt und im Namen aller Betroffenen zu sprechen vorgibt, ohne dazu in irgendeiner Art und Weise legitimiert zu sein; andererseits gibt es gerade bei Bürgerinitiativen eine starke Tendenz, die Vertreter der Gruppe durch ein imperatives Mandat zu binden. Sowohl innerhalb der Gruppe, beim Prozeß der Entscheidungsfindung, wie auch außerhalb, bei der Vertretung der Interessen gegenüber der Verwaltung tritt dann das Problem auf, daß ein Teil der Bürger ihre Interessen (aufgrund von Machtverhältnissen oder weil sie überstimmt wurden) nicht durchsetzen kann. In diesem Fall droht das Interesse der Bürger an der weiteren Beschäftigung mit Planungsfragen einzuschlafen oder sie resignieren. Von Beyme ist der Meinung, daß im Zuge der »Demokratieausweitung« die Bürger erst noch lernen müßten, sich auch überstimmen zu lassen, ohne sich deshalb sofort vom Kampffeld zurückzuziehen: »Wenn man davon ausgeht, daß die meisten Individuen politisch nicht sehr stark motiviert sind, weil für ein politisches

Surplus-Engagement nur langfristig gesehen Gratifikationen zu winken scheinen, hat der Durchschnittsbürger bisher – zum Teil aufgrund einseitiger und illusionärer politischer Sozialisation – nicht genügend Härte im Hinnehmen der Tatsache entwickelt, daß zumindest die Hälfte der Entscheidungen, die in Organisationen gefällt werden, an deren Willensbildung man partizipiert, gegen den eigenen Willen ausfallen« (Beyme, 1972: 219). Daher endet vorerst die Beteiligung der Bürger oft mit großen Frustrationen, denn: »Partizipationserweiterung wird jedoch erst nach langfristigen Sozialisationsprozessen, die vor allem den Erwerb der Fähigkeit mit einschließen, sich überstimmen zu lassen, auch die Steigerung von Effizienz der Strukturen und die Zufriedenheit der Beteiligten erhöhen« (Beyme, 1972: 220).
Wie schon eingangs erwähnt, sind die Entscheidungssituationen zu verschiedenartig, die Interessen der Betroffenen zu unterschiedlich, als daß es möglich erscheint, eine einzige ideale Form der Organisation von Partizipation zu finden. Wenn es sicher keine für alle Fälle sinnvolle Form der Bürgerbeteiligung geben mag, so heißt das dennoch nicht, daß es nicht äußerst notwendig ist, sich eingehende Gedanken darüber zu machen, wie die Teilnahme der Bürger an spezifischen Entscheidungsproblemen am besten gestaltet werden könnte. »Wie Planung unter Beteiligung der Bürger sich optimal organisieren läßt, ist eine der Großforschungsaufgaben der Zukunft« (Dienel, 1971: 151).

### *5.1.3. Legitimation des Vertretungsgremiums*

Ähnlich gelagert wie das oben erörterte Problem des Entscheidungsmodus innerhalb eines Vertretungsgremiums ist die Frage, woher ein Vertretungsgremium seine Legitimation bezieht. Es genügt nicht, in einem Sanierungsgebiet oder an einer neugeplanten Straße zu wohnen, um daraus schon den Anspruch ableiten zu können, für die Betroffenen als Ganzes zu sprechen. Diese Art selbsternannter Einzelkämpfer findet man zwar hin und wieder, was ihnen jedoch fehlt ist die »Basis«, mit deren Unterstützung sie im Notfall drohen könnten. Vor allem nichtinstitutionalisierte Partizipationsformen, wie Bürgerinitiativen, zeichnen sich dadurch aus, daß ihre Vertreter von einer Versammlung eines (interessierten) Teils der betroffenen Bevölkerung gewählt werden. Je größer und je repräsentativer die Gruppe zusammengesetzt ist, umso mehr Gewicht wird man ihren Forderungen in der Regel bei den Behörden beimessen. Interessant ist, daß gerade bei den institutionalisierten Partizipationsformen, wie Ausschüssen, Foren, Anwaltsplanung, Planungszelle, die Gruppenvertreter in der Regel von »außen« – von der planenden Verwaltung – eingesetzt und legitimiert werden für eine bestimmte Gruppe zu

sprechen, obwohl sie von dieser Gruppe nie direkt ein Mandat erhalten haben. Ein derartiges Vorgehen wird je nachdem mit dem Fehlen eines ansprechbaren Partners, fehlender Zeit, fehlenden Finanzen etc. begründet. Ein von »oben« eingesetzter Gruppenvertreter wird immer Gefahr laufen, zumindest nicht in dem Maße wie ein gewählter Vertreter anerkannt zu werden, wenn es ihm nicht sogar passiert, daß ihm vorgeworfen wird, gar nicht die Interessen der Gruppe als Ganzes zu vertreten. Schwierig wird die Legitimationsfrage dann, wenn diejenigen, die als Betroffene legitimiert wären, ihre Interessen zu verteidigen, diese Aufgabe nicht selbst in die Hand nehmen können, weil sie Schwierigkeiten haben, ihre Interessen zu erkennen, geschweige denn in einem komplizierten politischen Prozeß zu vertreten. Dies führt z. B. zu dem Gedanken, derartigen Gruppen zu helfen, indem man stellvertretend ihre Wünsche vertritt, d. h. zur »Anwaltsplanung«.
Ein anderes Problem liegt im Konkurrenzverhältnis, das zwischen den Trägern öffentlicher Legitimation durch politische Wahlen, den Stadt- und Gemeinderäten einerseits und der Legitimation durch einen speziellen Teil der Bevölkerung, den Planungsbetroffenen andererseits, entstehen kann. Stadt- und Gemeinderäte berufen sich oft auf ihre Legitimation als gewählte Volksvertreter (und meinen damit Legitimation für alle Belange), währenddessen sich die Vertreter von Bürgerinitiativen auf ihre spezifische Legitimation für ein bestimmtes Problem berufen. Trotz aller daraus entstehenden Schwierigkeiten ist eigentlich nicht einzusehen, warum beide Arten von »Volksvertretern« sich nicht ergänzen könnten. Der gewählte Stadtrat hat ein viel allgemeineres, in der Regel auch langfristigeres Mandat, als die von einer Gruppe gewählten Interessenvertreter, deren Aufgabe auf ein ganz bestimmtes Planungsproblem bezogen ist und danach erlischt.

### *5.1.4. Ermittlung der Bedürfnisse der Betroffenen*

Weiter oben wurde schon die Frage angeschnitten, wie die Vertreter der Planungsbetroffenen wissen können, was ihre »Klienten« oder ihre »Basis« eigentlich wollen. Oft werden die Bedürfnisse aller Betroffenen in einem obskuren »Allgemeinwohl« zusammengefaßt gesehen, welches von vornherein feststeht und nur noch verwirklicht werden muß. So einfach ist die Sache leider nicht. Wer definiert denn, was das Allgemeinwohl ist? Wohl doch ein Angehöriger einer bestimmten Gruppe oder Schicht (Hausbesitzer, Mieter, Pächter, Großverdiener, Einkommensschwacher, Angehöriger der großen Mehrheit oder einer Minderheitsgruppe), und mag er sich noch so um Objektivität bemühen, er sieht das »Allgemeinwohl« zwangsläufig immer mehr oder weniger stark aus seiner Sicht.

Davidoff hat deutlich erkannt, was etlichen Planern und Politikern immer noch nicht bewußt geworden zu sein scheint: »Zweckmäßiges planerisches Handeln kann nicht aus einer Position der Wertneutralität heraus bestimmt werden« (1972: 151). Da man auch im Planungsprozeß verschiedene Meinungen darüber haben kann, was in einer bestimmten Situation die bestmögliche Lösung ist, folgt daraus, »die Festlegung dessen, was dem *Gemeinwohl* dient, ist in einer Gesellschaft mit vielen unterschiedlichen Interessenlagen seiner Natur nach immer umstritten« (1972: 151). Man kann das Gemeinwohl bestenfalls als Kompromißformel sehen, auf die sich die Repräsentanten der verschiedenen Einzel- oder Gruppeninteressen einigen, wie es z. B. Lauritzen vertritt: »Das Gemeinwohl läßt sich nur konkretisieren als Ergebnis eines Interessenkonfliktes zwischen verschiedenen Gruppen und einzelnen Personen« (1972: 12).

Kann man also nicht auf ein bekanntes Gemeinwohl zurückgreifen, so steht man vor der Frage, wie sich die Bedürfnisse der Betroffenen überhaupt ermitteln lassen. Wenn der Repräsentant einer betroffenen Gruppe selbst Mitglied dieser Gruppe ist, so kann man annehmen, daß er immerhin die Bedürfnisse seiner eigenen Gruppe einigermaßen genau kennt. Seine eigene Gruppe oder Schicht ist aber nur ein Teil aller Betroffenen. Noch schwieriger wird die Sache dann, wenn der Vertreter eines bestimmten Gruppeninteresses nicht selbst Angehöriger der zu vertretenden Gruppe ist, wie es z. B. bei allen Anwaltsplanern der Fall ist.[3]

Es überrascht, wie selbstverständlich oft angenommen wird, man könne ohne weiteres die Interessen einer Gruppe oder Schicht vertreten, der man selbst nicht angehört. Dabei wird übersehen, daß z. B. gerade Unterschicht-Angehörige von ganz anderen Normen und Werten ausgehen als Mittelschicht-Angehörige, die deren Interessen zu vertreten versuchen. Gans weist in einem Artikel über Sanierungsprojekte in den USA darauf hin, daß »die Wohnungsstandards, die von Lokalen wie von Bundesbehörden bei der Bewertung von

3 Ein plastisches Beispiel, wie trotz guten Willens an den Bedürfnissen der Bevölkerung vorbeigeplant werden kann, wenn diejenigen, die planen, nicht derselben Schicht angehören, wie diejenigen, für die geplant wird, beschreibt Arnstein: »Es lohnt sich, als Gegensatz dazu Denver vorzunehmen, wo die Fachleute erkannt hatten, daß selbst die Gutwilligsten unter ihnen die Probleme und Wünsche der Armen nicht kennen und auch kein Gespür für sie haben. Der technische Leiter des Modellstadtprogramms beschrieb, wie die akademisch ausgebildeten Planer unterstellten, daß die Bevölkerung dringend einer Verbraucheraufklärung bedürfe, weil sie durch die hohen Preise der Läden des Viertels übervorteilt würde. Die Bevölkerung dagegen legte dar, daß die Läden eine wichtige Aufgabe erfüllten. Zwar waren sie teuer, aber sie schrieben auch an, berieten die Kundschaft und waren oft die einzige Stelle im Viertel, wo für die Lohnschecks und die Schecks der Wohlfahrtsbehörden Bargeld zu bekommen war. Das Ergebnis dieser Betrachtung war, daß Fachleute und Bevölkerung sich darauf einigten, statt eine Kampagne zur Verbraucheraufklärung zu starten, lieber Kreditbüros einzurichten« (1972: 204).

Slumgebieten angewendet werden, den Werten des gehobenen Bürgertums entsprechen. Diese Gruppe, wie überhaupt die ganze Mittelschicht, legt, gemessen am Anteil, den sie vom Gesamteinkommen für die Wohnung ausgibt, einen viel größeren Wert auf eine gute Unterkunft und sieht in der Wohnung in viel größerem Maße ein Prestigeobjekt, als die Unterschichten« (Gans, 1959: 16 – Übers. d. Verf.).

Nach Gans leben die Menschen, die in einem Sanierungsgebiet wohnen, in einem engen sozialen Netzwerk, gehören einer Vielzahl informeller Gruppen an, die in ihrem Leben eine entscheidende Bedeutung einnehmen, denen jedoch der ausgeprägte Individualismus des Bürgertums völlig fremd ist (1959: 17 – Übers. d. Verf.).

Diese pauschalen Hinweise auf die Unmöglichkeit, zumindest Schwierigkeit, andere Interessen als die der Gruppe, der man selbst angehört, vertreten zu können, führen notwendigerweise zu der Forderung, daß im Planungsprozeß die direkt betroffenen Gruppen und Schichten, soweit es irgend möglich ist, ihre Bedürfnisse und Interessen selbst vertreten sollten. Es ist klar, daß diese Forderung nur ein Fernziel sein kann, zu dem nur ein langer Weg des Lernens auf beiden Seiten hinführen kann.

Dyckmann führt die Unkenntnis über die Bedürfnisse der Unterschichten bei Planern und Behörden vor allem auf die große Distanz zwischen den Bürgern und der Stadtverwaltung zurück. Das Gefühl bürokratischer Unnahbarkeit, das das Verhältnis zwischen Städteplanern und Bürgern, in gleichem Maße auch das zwischen Praktikern in der Sozialhilfe und den Fürsorgeempfängern, bestimmt, hat nach seiner Ansicht in der Sozialplanung dazu geführt, daß mit besonderem Vorrang die Bedürfnisse der Betroffenen ermittelt werden. Er meint möglicherweise könne die Sozialplanung durch eine detaillierte soziologische Analyse der betroffenen Bevölkerung, ähnlich den Marktanalysen und der Absatzforschung[4] in der Industrie, so verbessert werden, daß dieser offenkundige Nachteil der Bürokratie ausgeglichen werden kann (vgl. Dyckmann, 1972: 132). Der Hauptvorteil einer derartigen, von Außenstehenden zu leistenden »Bedürfnisanalyse« liegt darin, daß wenigstens die Interessen der sog. Betroffenen nicht mehr pauschal am grünen Tisch – vielleicht sogar in bester Absicht, aber dennoch falsch – festgelegt bzw. ausgedacht werden. »Es werden explizit die Interessen identifiziert. Weder werden sie den vagen Vorstellungen von einem öffentlichen Interesse subsumiert, noch wird es einfach den Vorurteilen der Bürokratie überlassen, auf lange Sicht das Beste der Armen zu wollen« (Dyckmann, 1972: 133).

4 Vgl. hierzu auch: Arbeitsberichte zur Planungsmethodik, Band 7: Nutzerbeteiligung durch Nutzerbefragung, Stuttgart 1976.

Andererseits muß gegen ein derartiges Verfahren der Bedürfnisermittlung eingewandt werden, daß damit der status quo zementiert wird, indem die Phantasie der Mehrzahl der Menschen nicht sehr groß ist, d. h. bestehende Wohnformen und Konsumwünsche perpetuiert werden.[5]

### *5.1.5. Mobilisierung der Betroffenen*

Bevor man diskutiert, wie Bürger angeregt werden können, sich vermehrt für Planungsprobleme zu interessieren, die sie selbst betreffen, scheint es sinnvoll zu sein, sich einige Gedanken über die Möglichkeiten und Grenzen einer derartigen Mobilisierungsstrategie zu machen.
Mit Stadtplanung haben sich bisher vor allem die Verwaltung, die zuständigen Stadtratsausschüsse und einige private Büros beschäftigt. Deutlich ablesbar ist dies z. B. daran, wer in die öffentlich aufgelegten Pläne Einblick nimmt - außer einigen finanziell interessierten Personen niemand. Bei dem Versuch, die Betroffenen speziell für Planungsfragen zu interessieren, muß man sich vor Augen halten, daß die Bereitschaft der politischen Öffentlichkeit, sich an Entscheidungen zu beteiligen, in letzter Zeit, nach Hertig zumindest in der Schweiz, abnimmt: »Die Beteiligung der politischen Öffentlichkeit an lokalpolitischen Abstimmungen ist, wenn es sich nicht gerade um Erneuerungswahlen der Exekutiv- oder Legislativorgane handelt, äußerst tief und zudem ständig sinkend« (1973: 21). Wir wollen hier nicht nochmals die Gründe analysieren, die zu diesem Zustand führten. Sicher ist, daß sich auf diesem Hintergrund einer fast völligen Nichtbeteiligung am Planungsprozeß ein gewisses Maß an Beteiligung bei entsprechender Propagierung leicht »organisieren« läßt. Wenn nach einem ersten publizitären Anlauf (durch Zeitungsartikel, Ausstellungen, Diskussionen - die üblichen Mittel des ersten, zaghaften Versuchs der Mobilisierung) ein Drittel der Betroffenen einigermaßen gut über das anstehende Planungsproblem informiert ist, so ist dies schon als ein großer Erfolg zu bezeichnen. Betrachtet man dieses (informierte) Drittel vom Ideal der demokratischen Selbstbestimmung her, so ist das natürlich nur ein kläglicher Anfang, denn bevor jeder Einzelne über ihn betreffende Maßnahmen mitentscheiden könnte, falls er dürfte, müßte er zumindest über die Hintergründe des Problems eingehend informiert sein.
So muß man sich die Frage stellen, inwieweit es überhaupt sinnvoll sein kann, von dem Ideal einer Partizipation aller an den sie betreffenden Planungsproblemen auszugehen. Der Beteiligung aller Betroffenen am Planungsprozeß

5 Vgl. dazu auch: Heinemann-Knoch, 1977.

sind schon dadurch Grenzen gesetzt, daß man, trotz noch so großer propagandistischer Anstrengungen, nie alle dazu bringen wird, sich für kommunalpolitische Fragen zu interessieren, aus dem einfachen Grund, daß es für viele der Betroffenen immer andere wichtigere Fragen geben wird, für die sie sich einsetzen.

So sagt etwa auch Scharpf: »Am Ende dieser Überlegungen steht also die Einsicht, daß vom Standpunkt des einzelnen Bürgers aus die Motivation zu aktiver politischer Beteiligung keineswegs selbstverständlich und universell vorausgesetzt werden kann. Empirisch erscheint das politische Engagement der Wenigen viel eher erklärungsbedürftig als das relative Desinteresse der Vielen« (1970: 62).

Eine Beteiligung aller Betroffenen erscheint so als Idealzustand, der jedoch aller Voraussicht nach nie erreicht werden kann. Auf diese Tatsache muß man sich bei allen Überlegungen zur Mobilisierung der Betroffenen von vornherein einstellen, um nicht utopischen Zielvorstellungen zum Opfer zu fallen. Jedem Bürger muß weiterhin, mag er noch so »direkt betroffen« sein, das Recht zugestanden werden, sich nicht für Planungsprobleme zu interessieren, oder wie es Beyme ausdrückt: »Eine Demokratietheorie, die über den berechtigten normativen Partizipationspostulaten den Kontakt zur Realität nicht völlig verliert, wird sich damit abfinden müssen, daß auch der aufgeklärte Bürger in bestimmten Bereichen, in denen er partizipieren könnte und sollte, nur Konsument von angebotenen Dienstleistungen und passiver Zuschauer bleibt« (1972: 225). Auch Dienel vertritt die Auffassung, daß man nicht von einem »Einheitsdemokraten« ausgehen könne, sondern daß die Bürger sehr unterschiedlich partizipationsbereit und partizipationsinteressiert sind. Er untergliedert die Gesamtheit der Betroffenen in die Sozialaktiven und die indifferente Mehrheit (1971: 153).

Wenn man sich die Frage stellt, welche Mittel zur Verfügung stehen, um die Bevölkerung an der Planung zu interessieren, so denkt man unwillkürlich zuerst an Ausstellungen, Zeitungsberichte, Podiumsdiskussionen und ähnliche gängige »public-relations«-Instrumente. Insgesamt geht es darum, zuerst einmal die Bürger darüber zu informieren, daß ihr Gebiet betreffend geplant wird und wie dazu die Vorstellungen der Verwaltung aussehen. Nichtinstitutionalisierte Formen der Bürgerbeteiligung wenden auch andere wirksame Mittel der Mobilisierung der Bevölkerung an, hier sind hauptsächlich alle Formen von spektakulären Aktionen zu nennen, die vordergründig nur die Funktion haben, Aufmerksamkeit zu erregen, tatsächlich jedoch viel weiterreichende Funktionen erfüllen können.

Peattie analysiert in ihrem Artikel »Drama and advocacy planning« (1970) eine derartige Aktion. Sie sieht in dem traditionellen Planungsprozeß, analog

einem Theaterstück, eine klare Trennung zwischen (Schau-)Spielern und Publikum. Eine bedeutende Funktion von Aktionen besteht nach Peattie darin, den verschiedenen Gruppen ihr gemeinsames Interesse deutlich zu machen um dadurch zur Bildung einer eigentlichen »Gemeinschaft« beizutragen, deren Interesse erst dann geschlossen nach außen vertreten werden kann: »Wo immer man hinsieht, findet man trotz Sozial- und Gemeinwesenarbeitern keine festgefügten Gemeinschaften, sondern nur organisierte Geselligkeit und um diese herum verschiedene Arten sozialer Bindungen und Interessenvertretungen. Es scheint, daß eine Funktion der dramatischen Aktionen, wie ich sie beschrieben habe, gerade darin liegt, einige der sozialen Elemente, die zur Erkenntnis eines gemeinsamen Interesses, einer gemeinsamen Identität notwendig sind, zu liefern (1970: 409 - Übers. d. Verf.).

Diese Einsicht brachte Peattie dazu, die »Gemeinschaft« nicht als vorhandene Tatsache, sondern als dramatische Erscheinung zu sehen. »Es gab die Hauptrollen, gespielt von den Funktionären und den aktiven Mitgliedern, und es gab die Statisten, gespielt von den restlichen Mitgliedern, deren massenhaftes Auftreten und lautes Geschrei bei Demonstrationen und öffentlichen Hearings dazu diente, die Sanierungsbehörden einzuschüchtern« (1970: 406 - Übers. d. Verf.). Erst die dramatische Aktion schafft die Identifizierung mit dem gemeinsamen Interesse, das vorher nicht bewußt vorhanden war, als die Betroffenen sich in viele heterogene Gruppen und Grüppchen aufteilten. Jede Organisation braucht zur Unterstützung ihrer Ziele von Zeit zu Zeit die dramatische Demonstration ihrer Macht, nur dann wird sie entsprechend ernst genommen. Das gilt für Bürgerinitiativen genau so wie für Politiker: »Die Nixon-Administration kann einem großen Friedensmarsch nicht einfach dadurch entgegentreten, daß sie darauf hinweist die letzten Wahlen gewonnen zu haben, sie muß, genauso wie die Führer jeder Organisation, dramatisch auf die große Unterstützung auf die sie zählen kann hinweisen, und wenn es nur in der Form ist, daß demonstrativ ein Stapel Unterstützungstelegramme im Fernsehen vorgeführt wird« (Peattie, 1970: 410 – Übers. d. Verf.). Der Unterschied zwischen Politik und Theater wird so gesehen zusehends verwischt. »Wenn die Politik theatralisch betrachtet und das Theater als politisches Instrument eingesetzt wird, ist der Unterschied zwischen Theater und Wirklichkeit weitgehend hinfällig« (Peattie, 1970: 408 - Übers. d. Verf.).

Eine andere Form der Mobilisierungsstrategie stellt das öffentliche Aufdecken der konkurrierenden Interessen dar, die mit jedem Planungsprojekt verbunden sind (vgl. Hoffmann/Patellis, 1971 sowie Herlyn, 1972). Eine derartige Strategie weckt das Interesse der Bürger, indem es ihnen deutlich macht, daß Planung keine rein bürokratisch-technische Angelegenheit, sondern eminent

politisch ist. Erst wenn diese Erkenntnis bei den Betroffenen vorhanden ist, wird es möglich, an weiterreichende Formen der Partizipation zu denken.

### *5.1.6. Mobilisierung von Unterschichtangehörigen*

In den vorhergehenden Abschnitten wurde das Problem der geringen Beteiligung von Unterschichtangehörigen an den wenigen gebotenen Partizipationsmöglichkeiten schon erwähnt. Die verschiedensten Autoren kommen alle zu demselben Ergebnis: Gerade diejenigen, die unter den Planungsmaßnahmen am meisten zu leiden haben (indem sie z. B. ihre bisher billigen Wohnungen durch die Sanierung verlieren), sind am wenigsten bereit, ihre Interessen öffentlich zu vertreten. Man könnte nun sagen, daß doch bei vielen Beteiligungsgremien (von Bürgerinitiativen bis zu behördlichen Planungsausschüssen) Vertreter der Betroffenen dabei seien, mitberaten und eventuell sogar mitentscheiden. Arnstein wendet dagegen ein, daß diejenigen, die in derartigen Gremien sitzen, typischerweise nicht die »Ärmsten der Armen«, die am schlimmsten Betroffenen sind, sondern die Schicht darüber, die Aufstiegsorientierten, die in einer Art »anticipatory socialization« (Merton, 1957) auf die Mittelschicht schielen: »Wie in vielen Programmen des Kampfes gegen die Armut repräsentieren die beteiligten Bürger eher aufsteigende Teile der Arbeiterschaft. Daher bestand wenig Wahrscheinlichkeit dafür, daß ihre Hinnahme der Pläne der Stadtverwaltung den Ansichten der Arbeitslosen, der Jugendlichen, der militanteren Bewohner und der eigentlichen Armen entsprach« (Arnstein, 1972: 207).
Zinn stellt das erstaunliche Phänomen fest, »daß politische Forderungen nach mehr Chancengleichheit seit längerem nicht mehr von denjenigen erhoben werden, die unter der Ungleichheit eigentlich am meisten leiden sollten. Es fehlt allgemein der aktive Druck der Ungebildeten gegen die Bildungsmisere oder der Druck der Arbeiter und Angestellten für die Mitbestimmung in den Betrieben. Reformversuche werden, wenn überhaupt, von oben lanciert und von denjenigen, die es angeht, mißtrauisch oder indifferent beobachtet« (1972: 88). Herlyn kommt in bezug auf Sanierungsgebiete zu demselben Ergebnis, gerade die ökonomisch Schwächsten haben das geringste Problembewußtsein: »Dieses zu verwirklichen, erscheint angesichts der heterogen zusammengesetzten Bevölkerung in typischen Erneuerungsgebieten und des oft geringen Problembewußtseins gerade bei den ökonomisch Schwächsten der Betroffenen einigermaßen schwierig. Um eine Verbreiterung der Basis zu erreichen und Rückhalt in der Bevölkerung zu gewinnen, müßten die örtlichen Planungen transparent gemacht und die Interessenabhängigkeit dieser Planungen am konkreten Fall aufgezeigt werden« (Herlyn, 1972: 236).

Sucht man nach den Gründen, die zu dem geringen Interesse der Unterschichten an Planungsfragen führen, so findet man auch hierfür in der Literatur eine ganze Reihe von möglichen Antworten. Bezogen auf Bewohner von Sanierungsgebieten gibt Wilson einen ganzen Katalog von Eigenschaften an, die für die geringe Beteiligung verantwortlich sein sollen: »Die meisten Sanierungsgebiete werden von Familien mit niedrigem Einkommen bewohnt . . . Diese Bevölkerungsteile denken in der Regel nur in relativ kurzen Zeiträumen, haben Schwierigkeiten von der eigenen Erfahrung zu abstrahieren, sind nicht gewohnt mit quartierübergreifenden Institutionen zu verkehren und mißtrauen ihnen, beschäftigen sich vornehmlich mit den persönlichen, drängenden Problemen und sind selten, die Kirchen ausgenommen, Mitglieder offizieller Organisationen« (Wilson, 1963: 245 - Übers. d. Verf.). Hertig sieht die Ursachen der geringen Beteiligung durch die Organisation des Planungsprozesses bedingt. »Es resultiert so aus spezifischen Bedingungen des gegenwärtigen Prozeßverfahrens mit größter Wahrscheinlichkeit nicht nur eine tiefe Beteiligung (ein reduziertes Interesse), sondern zudem eine einseitige Verschiebung zugunsten einzelner ›Planungsinteressierter‹. Vermehrt an Planungsentscheiden engagieren wird sich einmal der materiell einsichtig direkt Betroffene, allgemein aber der Stimmbürger mit höherem sozialen Status . . ., ein Ergebnis, das verschiedenste Studien empirisch untermauern« (Hertig, 1973: 42). Man kann sich fragen, ob die Beteiligung allein durch eine Änderung des gegenwärtigen Planungsverfahrens viel größer wäre. Die Ursachen für die Nichtbeteiligung liegen wahrscheinlich tiefer.

Interessant ist in diesem Zusammenhang ein Aufsatz von Wilson (1963), in dem dieser zwei verschiedene Planungsvorhaben miteinander vergleicht. In einem Fall handelt es sich um ein Gebiet nahe der University of Chicago, in dem vor allem Universitätsangehörige und Mittelschichten wohnen. Bei dem anderen Projekt handelt es sich um ein Sanierungsgebiet. Die Beteiligung der Betroffenen am Planungsverfahren war beim ersten Projekt sehr groß, beim Sanierungsvorhaben jedoch, durch welches vor allem Unterschichten betroffen wurden, gewohnt schlecht. Wilson führt dies auf die unterschiedliche Verhaltensorientierung der beiden Gruppen zurück.[6] Die Mittelschichtangehörigen nennt er öffentlichkeitsorientiert« und sieht darin gleichzeitig die ideale Voraussetzung für Partizipation. »Es sind Leute, die zum großen Teil eine »gemeinschafts-« oder »öffentlichkeitsorientierte« politische Einstellung haben . . . Diese Einstellung findet man am ehesten bei Leuten, die ein hohes Einkommen und eine gute Ausbildung oder beides haben, es basiert auf einer übergreifenden Sicht der Gemeinde und einem Gefühl der Verpflichtung ihr

6 Das Problem der Auswirkung schichtspezifischer Verhaltensorientierung auf die räumliche Mobilitätsbereitschaft wird eingehend bei Zingg, 1977 behandelt.

gegenüber. Die Personen, auf die dies zutrifft, neigen dazu Politik für die Gemeinde ›als Ganzem‹ zu betreiben und achten sehr auf persönliche Effizienz, sie denken in langen Zeiträumen, sie kennen die Institutionen und Behörden der Stadt und vertrauen ihnen. Ihre allgemeine Ausrichtung ist eher kosmopolitisch zu nennen. Darüber hinaus besitzen sie in der Regel überdurchschnittliche organisatorische Fähigkeiten und Ressourcen auf die sie zurückgreifen können (1963: 24 - Übers. d. Verf.). Die Unterschicht-Angehörigen hingegen nennt er »privatheitsorientiert«, sie interessieren sich nicht für langfristig auf sie zukommende oder abstrakte Probleme, da der tägliche Kleinkram ihre Energie auffrißt.

Wilson hat wahrscheinlich recht, wenn er sagt, daß die Unterprivilegierten aus »Notwendigkeit wie aus Neigung« sich eher an spezifischen Gefahren und kurzfristigen Kosten orientieren. Peattie (1972) kommt zu dem selben Schluß: Menschen, die um ihre Existenz bangen müssen, sind nicht geneigt, sich mit der »Spielerei« der Partizipation zu befassen. Ganz ähnlich argumentiert Gans, wenn er sagt: »Erstens denken nur wenige Unterschichtenangehörige auf der Ebene kommunaler Probleme, da sie glauben, daß die Gemeinde sie ausbeutet. Zweitens haben sie kein Interesse und daher auch keine Erfahrung mit der typischen Mittelklassenbeschäftigung der Bürgerbeteiligung. Sie erwarten von den von ihnen gewählten Politikern, daß sie diese Funktion für sie wahrnehmen« (Gans, 1959: 21 - Übers. d. Verf.). Wenn man sich nun fragt, welches die Ursachen für die »Privatheitsorientierung« der Unterschichten sind - was Wilson leider versäumt - müßte man der Überwindung der Apathie schon ein Stück näher kommen. Die meisten Autoren sind sich darin einig, daß ein bestimmter Ausbildungsstand notwendig ist, um die oft abstrakten Zusammenhänge in der Stadtplanung durchschauen zu können. Daneben muß man den Planungsprozeß nicht als einen von Sachzwängen vollkommen vorherbestimmten, sondern als politischen Prozeß zu sehen gerlernt haben (vgl. Herlyn, 1972), bevor es möglich scheint, etwas zu seinen Gunsten beeinflussen zu können. Schließlich ist ein gesicherter Arbeitsplatz eine absolute Vorbedingung, ohne die kaum jemand bereit sein wird, sich mit Problemen der Bürgerbeteiligung zu beschäftigen. Partizipation ist nach Dienel (1971: 151) a) ein Informations- und Bildungsproblem, b) ein Herrschaftsproblem und c) ein Verfahrensproblem. Nur im Verfahrensbereich kann man sich kurzfristig neue Formen der Partizipation ausdenken; die beiden anderen Probleme, wie die Umsetzung neuer Verfahren in die Praxis, lassen sich nur langfristig lösen.

### 5.1.7. *Planungsstil und Partizipation*

In bezug auf die Stellung der Bürgervertretung zur Verwaltung taucht sofort das Problem auf, inwieweit die Beteiligung am Planungsverfahren unabhängig von den planenden Behörden geschehen kann und soll. Nur bei einer unabhängigen Bürgervertretung ist die uneingeschränkte Möglichkeit der freien Kritik an der Planung und eine unbeeinflußte Interessenvertretung gewährleistet. Bei anderen Konstruktionen wie Foren, Ausschüsse etc. ist die Gefahr der »Technokratisierung« der anstehenden Probleme sehr groß. Bei allen Vertretungsgremien ist die Grundeinstellung der Beteiligten, sowohl der offiziellen Planer, wie der Betroffenen, von entscheidender Bedeutung.
Hyman beschreibt am Beispiel eines Sanierungsprojektes im Süden von Boston die Auswirkungen zweier sehr unterschiedlicher Planungsstile. Nacheinander leiteten zwei Planer mit entgegengesetztem Planungsstil dasselbe Projekt. Der erste Projektleiter (PL I) war gelernter »Gemeinschaftsorganisator« (community organizer), er entstammte einer Sozialarbeiterschule und ging von einem Gesellschaftsmodell der Machtelite im Sinne Hunter's aus. Der zweite Projektleiter (PL II) war ausgebildeter Stadtplaner und Anhänger des pluralistischen Machtstrukturmodells (ausgehend von Banfield, Dahl, Polsby). PL I arbeitete mit »gemeindeweiten« Gruppen, vor allem mit deren Vorständen, PL II hingegen arbeitete vor allem mit Nachbarschaftsgruppen. PL I Planung ging vom Allgemeinen zum Spezifischen, PL II vom Spezifischen (Stoppzeichen an der Straße, Preise, Anzahl der billigen Wohnungen) zum Allgemeinen. Hyman vergleicht die beiden Planungsstile in bezug auf a) Kontakt mit Bürgern, b) Planungsausrichtung, c) Beziehung zur übergeordneten Behörde, d) allgemeine Ausrichtung und kommt zu folgender Tabelle: (siehe folgende Seite)
Dieses Beispiel zeigt, wie groß der Einfluß der Orientierung des Planers auf den von ihm betriebenen Planungsstil, einschließlich der Einstellung zur Partizipation ist. Hyman zieht daraus den Schluß: »Das Konzept des Planers bestimmt weitgehend, mit welchem Teil der betroffenen Bevölkerung er sich identifiziert; mit der übergeordneten Elite oder mit Nachbarschaftsgruppen. Die Zusammenarbeit mit den Autoritäten der Gemeinde verlangt die Ausrichtung auf abstrakte Pläne, in denen die Beziehungen der verschiedenen Elemente untereinander aufgezeigt und analysiert werden, wie bei den Plänen des ersten Projektleiters. Planer hingegen, die mit Nachbarschaftsgruppen arbeiten, müssen eher konkrete Detailprogramme ausarbeiten, die miteinander verbunden sein können oder nicht, auf jeden Fall jedoch einen Vorschlag

*Auswirkung der politischen Grundhaltung auf den Planungsstil*

| Aktivitäten des Planers | Konzept des sozialen Wandels | |
|---|---|---|
| | Machtelite | Pluralismus |
| 1. Beziehung zu den Betroffenen | Arbeitete vor allem mit der kommunalen Elite | Arbeitete vor allem mit Nachbarschaftsgruppen |
| 2. Art der Planung | Probleme, die aus übergeordneten Plänen abgeleitet wurden, werden ästhetisch umgesetzt | Planungsanstoß durch akute Probleme. Von den Nachbarschaftsgruppen ausgehend |
| 3. Beziehung zur Sanierungsbehörde | Büro im Gebäude der Sanierungsbehörde. Gute Beziehung zur kommunalen Elite, wenig Kontakt zu den Nachbarschaftsgruppen | |
| | Die Sanierungsbehörde kontrollierte PT I und den ganzen Planungsprozeß | PT I war ungebunden. Konnte planen, wie er es für richtig hielt |
| 4. Legt das Gewicht vor allem auf | – Abstrakte Probleme<br>– Verbrauchte seine Energie in Diskussionen mit der Elite<br>– Versprach Hypotheken und Kredite zu beschaffen<br>– Übte wenig Einfluß auf andere aus<br>– Deckte die auf die Elite sich stützende Planung | – Spezifische Probleme<br>– Verbrauchte seine Energie in Diskussionen mit Nachbarschaftsgruppen<br>– Formte ein Bankkonsortium mit einem Kapitalstock von 20 Millionen $<br>– Versuchte andere für seine Ziele zu gewinnen<br>– Deckte die auf die Nachbarschaftsgruppen sich stützende Planung |

(Vgl. Hyman, 1969: 110 – Übers. d. Verf.).

zur Lösung der augenblicklich aktuellen Probleme der Bewohner bringen müssen« (Hyman, 1969: 111 - Übers. d. Verf.).

Es gibt im Bereich der Partizipationsformen kein Patentrezept. Entscheidend ist, welches Ziel durch die Bürgerbeteiligung erreicht werden soll. Das ausge-

klügeltste Partizipationsmodell nützt so lange nichts, wie es keine entsprechend vorbereiteten Menschen gibt, die mit diesem Modell umzugehen - nach Peattie (1970) zu »spielen« - verstehen. Wenn man sich die oft große Differenz zwischen idealistischem Anspruch einiger Modelle und der gegebenen Realität ins Bewußtsein ruft, so wird deutlich, daß nur ein Arbeiten an der Überwindung der »Humanbarriere« (Klages) einen Fortschritt bringen kann. Zinn gibt eine treffende Begründung der einzig möglichen Politik der kleinen Schritte: »Dennoch scheint uns dieser bescheidene Weg so lange sinnvoll, als eine bessere Alternative fehlt. Gutgemeinte Verbalforderungen nach einer gesellschaftsbezogenen, progressiven Planung ändern ja nichts an den Gesellschaftsverhältnissen und an der Tatsache, daß innerhalb dieser Verhältnisse alltäglich Planung gemacht wird und gemacht werden muß. Die Attitüde der großen Verweigerung lähmt jedes Handeln und ist sicher keine Alternative gegenüber der Politik der kleinen Schritte und der kleinen Experimente in der Planung. Allerdings ist eine solche Politik nur dann nicht reaktionär, wenn sie sich in ihrem konkreten Handeln ständig in Frage stellen läßt und unter dem Einfluß der Kritik selbst korrigiert. Deshalb ist es einerseits unumgänglich, daß über die heutigen Randbedingungen hinweg die utopischen Möglichkeiten bedacht und die Grenzen reformistischer Praxismodelle kritisch reflektiert werden. Andererseits ist es aber sinnlos, sich aus Angst, Fehler zu begehen oder ›korrumpiert‹ oder ›integriert‹ zu werden, von der Praxis zu distanzieren. Das wäre letztlich der Verzicht auf jede Gelegenheit, zu lernen« (Zinn, 1972: 102).

### *5.2. Darstellung und kritische Würdigung ausgewählter Partizipationsmodelle*

Ausgehend von einer Gliederung der Modelle nach ihrer Komplexität, werden die einzelnen Ansätze jeweils demselben Schema folgend dargestellt: a) der Skizzierung des allgemeinen Rahmens in dem ein Modell angesiedelt ist, folgt b) eine kurze Darstellung des Inhalts, c) der Bezug zum verwendeten Partizipations-, Demokratie- und Planungsbegriff, d) die Frage der Bewährung in der Praxis (soweit möglich) und schließlich e) die kritische Würdigung des vorgestellten Ansatzes. Wobei auch Publikationen berücksichtigt werden, die nicht explizit als ausgearbeitetes Partizipationsmodell formuliert wurden, sondern eher den Charakter von spezifischen Vorschlägen zur Verbesserung bzw. Korrektur des bisherigen Stadtplanungsprozesses in Richtung auf eine stärkere Einbeziehung der betroffenen Bürger haben.

### *5.2.1. Anwaltsplanung (P. Davidoff)*

#### *a) Zur Ausgangssituation*

Das Konzept der Anwaltsplanung geht, wie alle Partizipationsmodelle, von einer Kritik des vorherrschenden Planungsverständnisses aus. Davidoff, der 1967[7] das Modell der Advokatenplanung schuf, wendet sich gegen die Vorstellung, Planung könne wertfrei betrieben werden. Als Ziel sieht Davidoff eine Stadtplanung, bei der die Interessen aller betroffenen gesellschaftlichen Gruppierungen vertreten werden und die Bürger eine aktive Rolle spielen können. Ein Kernsatz lautet: »Die angemessene Politik wird in einer Demokratie durch einen öffentlichen Diskussionsprozess bestimmt. Die richtige Aktion ist immer eine Frage der Entscheidung, niemals der Tatsachen. Im Zeitalter der Bürokratien muß man sehr sorgfältig darauf achten, daß die Entscheidungen unter den Augen der Öffentlichkeit und mit ihrer Beteiligung fallen« (1972: 152). Die Bürger in den Planungsprozeß einzubeziehen, wird von Davidoff nicht nur als Anhören von Klagen und Einwänden verstanden, sondern auch als Vorbringen eigener Vorschläge. Die Möglichkeit nur zwischen dem Plan der Verwaltung und gar keinem Plan wählen zu können, stellt für ihn keine demokratische Entscheidung dar (vgl. Davidoff 1972: 155).

#### *b) Darstellung des Modells*

Diese Überlegungen führten Davidoff zu der Forderung, in einer pluralistisch ausgerichteten Planungspraxis, müsse der Beitrag des Experten in der Auseinandersetzung über die angemessene Entwicklung des Gemeinwesens darin bestehen, daß er die Rolle eines Anwaltes der konkurrierenden Konzepte übernimmt (1972: 156). Der Planer soll dadurch, daß die zugrunde liegenden sozialen Wertvorstellungen deutlich gemacht werden und durch die explizite Definition sozialer Kosten und Nutzen, die Planbewertung vom Standpunkt der verschiedenen Gruppen aus ermöglichen. »Weiterhin würde dann deutlich werden (was im Augenblick noch nicht der Fall ist), daß es keine wertfreie Basis gibt, um einen Plan beurteilen zu können; es gibt ebensoviele Bewertungssysteme wie Wertsysteme« (1972: 157).

7 Paul Davidoff, Advocacy and Pluralism in Planning, in: JAIP, Vol. 31, 1965, Heft 4, S. 331-338. Deutsch in: Lauritz Lauritzen (Hg.), Mehr Demokratie im Städtebau, Hannover 1972, S. 149-173. Eine ausführliche Diskussion des Anwaltsplanungsprinzips (über das ursprüngliche Davidoff-Modell hinausgehend) findet sich bei: Langenbach, U./Widmaier, C., 1976.

Da bisher finanziell unterprivilegierte Gruppen so gut wie keine Möglichkeit hatten ihre Wünsche im Stadtplanungsprozeß zur Geltung zu bringen, muß es die vordringliche Aufgabe der Planer sein, Organisationen, die Familien mit niedrigem Einkommen vertreten, zu unterstützen, d. h. für deren Interessen zu kämpfen. Hierin sieht Davidoff die Analogie zum Rechtsanwalt: »Planer können ebenso wie Rechtsanwälte die berufliche Verpflichtung haben, auch Standpunkte zu verteidigen, die den ihren entgegengesetzt sind« (1972: 155).

Anwaltsplanung findet erst dann ein Betätigungsfeld, wenn sich mindestens zwei konkurrierende Standpunkte klar abgegrenzt gegenüberstehen. Oft sieht sich der Bürger bei dem gegenwärtigen Planungsverfahren jedoch nur einem einzigen Plan (der Verwaltung) gegenüber, ohne jeglichen Ansatz eines alternativen Lösungsvorschlags. »Einheitsplanung« bezeichnet Davidoff denn auch als den größten Gegner der Partizipation (1972: 165). Von einer pluralistischen Planung erwartet er hingegen, daß sie die bisherige Tradition umstößt, »nach der Planungsvorschläge in einer Sprache präsentiert werden, die ihre Annahme als reine Selbstverständlichkeit erscheinen läßt« (1972: 157).

Wenn das Ziel der Alternativplanung erreicht ist, so taucht jedoch ein neues, schwieriges Problem auf, für dessen Lösung auch Davidoff keinen konkreten Vorschlag zu bringen weiß, nämlich über allen Zweifel erhabene Kriterien zur Bewertung der Alternativvorschläge zu finden. Soweit in groben Zügen das Modell der Anwaltsplanung.

### c) *Zum verwendeten Partizipations-, Demokratie- und Planungsbegriff*

Der hier verwendete Partizipationsbegriff zielt auf Mitberatung und Mitentscheidung, jedoch nicht direkt durch die Betroffenen, sondern durch die Planer, die in den entsprechenden Gremien die Interessen der verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen vertreten. Es handelt sich um indirekte, um vermittelte Partizipation am Entscheidungsprozeß. Entsprechend der pluralistischen Grundausrichtung dieses Modells, geht Davidoff von der Konkurrenz verschiedener Interessengruppen um die Durchsetzung ihrer Vorstellungen, d. h. von einem repräsentativen Demokratiekonzept aus. Die Idee der Anwaltsplanung soll das Prinzip des Wettbewerbs im Bereich der Stadtplanung verwirklichen helfen. Der verwendete Planungsbegriff läßt sich aus den Ausführungen Davidoffs nicht genau ablesen. Aus einigen Andeutungen kann man auf einen eingeengten Planungsbegriff schließen.

*d) Bewährung in der Praxis*

Wie schon weiter vorne im Zusammenhang mit der Frage der Repräsentativität eines Partizipationsmodells erwähnt, wurde das Anwaltsplanungsprinzip vor allem in den USA zu realisieren versucht. Peattie (1970 und 1972) beschreibt zwei Projekte bei denen konkret versucht wurde bei Planungsvorhaben unterprivilegierte Gruppen zu unterstützen. Dabei trat einerseits das Problem auf, daß die Gruppe der Unterprivilegierten keine einheitliche Meinung zu anstehenden Planungsvorhaben hatte, da sie selbst wieder in etliche Untergruppen zerfiel. Zum anderen war es sehr schwer überhaupt eine Resonanz von den Betroffenen zu bekommen. Der tägliche Kampf um das Existenzminimum nahm die »Klienten« derart in Anspruch, daß sie keine Zeit für »Spielereien« wie Planung übrig hatten. Die Vertretung eines Gruppenwillens gegenüber der planenden Verwaltung wird so gesehen erst möglich – und damit auch Anwaltsplanung – wenn sich, unter Umständen durch spektakuläre Aktionen (vgl. Peattie, 1970), ein Konsens in bezug auf die anzustrebenden Ziele der Gruppe herausgebildet hat.

*e) Kritische Würdigung*

Die häufigste Kritik, die am Konzept der Anwaltsplanung vorgebracht wird, setzt an der Annahme Davidoffs an, es gäbe von vornherein ein ohne weiteres erkennbares Gruppeninteresse der Unterprivilegierten, das vom Anwaltsplaner nur aufgegriffen und in den entsprechenden Gremien vertreten werden müsse. So frägt z. B. Zinn: »Wie sollen soziale Gruppen, ohne kollektives Interessenbewußtsein, Organisation und Verständnis für Planungsfragen, überhaupt als Klienten für den Anwalt erkennbar werden und als Auftraggeber fungieren können, was ja ein Minimum an Gruppenaktivität verlangt?« (1972: 97). Die Polarisierung der Interessen, die im Sinne eines pluralistischen Wettbewerbs vorausgesetzt wird, wäre nur auf dem Hintergrund einer Organisation der verschiedenen Interessengruppen möglich, die gerade bei den Unterprivilegierten nicht gegeben ist. Hertig setzt darüber hinaus noch voraus, daß durch das Prinzip der Anwaltsplanung nur die Bedürfnisse gebietsmäßig konzentrierter sozialer Randgruppen, wie z. B. von Schwarzen in einem Slumbezirk, vertreten werden könnten, nicht jedoch die Interessen von zwar schichtspezifisch homogenen, räumlich aber stark verzettelten Betroffenen (vgl. Hertig, 1973: 68). Dem wäre entgegenzuhalten, daß es durchaus

möglich erscheint, wenn es auch sicher nicht einfach ist, z. B. die Interessen der Jugendlichen eines Stadtbezirks, zukünftiger finanzschwacher Mieter, Pendler etc. durch einen Anwaltsplaner vertreten zu lassen. Die nötige Rückkopplung mit den »Klienten« läuft auch bei gebietsmäßig engen begrenzbaren Gruppen in der Regel nur über eine interessierte Minderheit. Dadurch wird zwar die Frage nach der Repräsentativität der Meinung dieses aktiven Teils der »Klienten« aufgeworfen, dieses Problem stellt sich jedoch für alle Partizipationsmodelle, unabhängig von der Frage der gebietsmäßigen Verteilung der »Klienten« auf einen engen oder weiten Raum.

Ein weiterer ungeklärter Punkt bei Davidoff ist die Frage der Abhängigkeit des Anwaltsplaners von der Verwaltung. Entweder wird der Planer direkt durch die Verwaltung bezahlt, bzw. er ist zumindest zur Erlangung wichtiger Informationen auf ihr Wohlwollen angewiesen. Auch die von Pfromm vorgeschlagene direkte Abhängigkeit der Stadtplaner von den durch die Planung direkt Betroffenen, z. B. über »ein über öffentliche Finanzen verfügendes Bürgerkomitee, das mit dem Recht zum Auftragsentzug ausgestattet ist« (1969: 32), würde dieses Problem nicht voll aus der Welt schaffen können, da der Informationsvorsprung der planenden Verwaltung bestehen bleiben würde. Insgesamt schwierig ist die Stellung des Anwaltsplaners, da derartige Vermittlerpositionen immer starken Rollenkonflikten ausgesetzt sind. Es frägt sich ob, wie schon öfters angetönt, der Planungsanwalt in der Lage ist, seine eigene Einstellung zu einem Planungsproblem zugunsten der anders gearteten Werte und Interessen der Klienten zurückzustellen.

Eine andere Gefahr auf die besonders Herlyn hinweist, liegt in der möglichen »Erschlagung« der Betroffenen durch das Fachwissen des Anwaltsplaners. Die Anwaltsplaner können »durch ihr größeres Fachwissen die Betroffenen einschüchtern, evtl. sogar bevormunden und so gerade nicht die Aktivierung ihrer Interessen erreichen, um derentwillen sie ursprünglich ihre Arbeit begannen« (Herlyn, 1972: 237). Andererseits ist das fehlende Fachwissen der Betroffenen das Hauptargument, das bisher zu ihrem Ausschluß aus dem Planungsprozeß verwendet wurde. Da die Ausbildung der Betroffenen zu Experten auch keine Lösung des Problems darstellt, scheint ein Mittelding aus Einsatz eines Anwaltsplaners bei offiziellen Verhandlungen mit den planenden Behörden und breiter Information und Aufklärung der betroffenen Bürger der einzig gangbare Weg aus diesem Dilemma zu sein.

Der von einem umfassenden Partizipationsbegriff her vorgebrachte Einwand gegen das Anwaltsplanungsprinzip lautet, diese »Interessenvertretung von außen« (Herlyn, 1972: 237) könne nicht zur Artikulation der Bedürfnisse durch die Betroffenen selbst beitragen. Das kann, muß jedoch nicht der Fall sein, denn der Anwaltsplaner kann seine Rolle vor allem darin sehen, die Artikulations- und Mitbestimmungsfähigkeit der Klientengruppe zu stärken.

Dieses Modell stellt eine im Ansatz sehr interessante Idee dar. Bezüglich des Verfahrens bleiben einige Punkte, vor allem hinsichtlich des Verhältnisses Planer-Verwaltung, Planer- Betroffene ungeklärt. Dieses Konzept erscheint vor allem im Bereich der Sozialplanung durchaus geeignet die Bedürfnisse unterprivilegierter Gruppen besser als bisher zur Geltung zu bringen. Es kann die Aufstellung alternativer Pläne fördern, indem es Interessendivergenzen aufzeigt und neue Argumente in den Planungsprozeß einführt. Anwaltsplanung ist u. a. ein Versuch die Kluft zwischen notwendigem Fachwissen und gruppenspezifischen Interessen der Laien zu überbrücken. Man muß sich vor Augen halten, daß, wie Zerweck schreibt, im Stadium der »Vorbereitung, der Konzeptualisierung von Einrichtungen . . . die erschreckende Überlegenheit des Proffesionals« darin besteht, »die Komplexität der Mittelanwendung besser zu übersehen und zu beherrschen. Benevolente Advokatenplanung ist hier von erheblichem Nutzen, um die zur Debatte stehenden Planungsmittel einmal zu kategorisieren, dann zu bündeln und in ihrer erfahrungsgemäßen Wirksamkeit darzustellen« (Zerweck, 1972: 147).

### *5.2.2. Planungszelle (P. Dienel)*

#### *a) Zur Ausgangssituation*

Dienel greift zur Begründung der Notwendigkeit der Planungszelle auf die Technokratie-These zurück. Immer mehr Entscheidungen werden durch die Tendenz zu zentraler Planung in allen Lebensbereichen von einem immer kleineren Kreis von Experten getroffen. Dem läuft eine stetig wachsende Nachfrage nach Partizipation entgegen. »Immer mehr Menschen möchten am Setzen der Daten, die ihr eigenes Leben bestimmen, beteiligt sein« (Dienel, 1971: 151). Diesen Gegensatz von Technokratie und Demokratisierung bezeichnet Dienel als Scheinwiderspruch, da umgekehrt sehr viele Planungsfragen eine Beteiligung der Bürger voraussetzen. »Für mehr, als wir wahrhaben wollen, ist der Benutzer der beste Fachmann« (1971: 151).

#### *b) Darstellung des Modells*

Ausgehend von der Erfahrung, daß bei kreativen Denkaufgaben eine Gruppe entsprechend vielen Individuen immer überlegen ist, sieht Dienel die Planungszelle als eine »Nutzung des projektorientierten, gruppeninternen Lernprozesses für die Zwecke der Planung . . .« (1971: 155). Voraussetzung für das

optimale Funktionieren einer Planungszelle ist eine überschaubare Größe der Gruppe (max. 15 bis 30 Personen), konstante Besetzung, relevante Daten und genügend Bearbeitungszeit für ein bestimmtes Thema. Der Zugang zu den projektspezifischen Informationen der Verwaltung zu einer anstehenden Planung wird durch die Teilnahme der betreffenden Planer – mit oder ohne Stimmrecht – gewährleistet. Erfahrungen Dritter werden durch Gastreferenten oder eigene Informationsreisen miteinbezogen. Dienel sieht in der anfänglich sehr unterschiedlichen Informiertheit der Teilnehmer kein unüberwindbares Problem, da sich im Laufe der Zusammenarbeit ein projektspezifisch genügendes Wissen bei allen Teilnehmern einstellt. Das Hauptproblem der Planungszelle liegt in der notwendigen Repräsentativität der Teilnehmer. Schon bestehende Gruppen, die sich mit Planungsfragen auseinandersetzen (wie Bürgerforen etc.) sind in der Regel zu homogen zusammengesetzt indem Architekten und Planer meistens überwiegen. Für die Planungszelle schlägt Dienel zwei Techniken zur Auswahl der Teilnehmer vor: a) ein Quotenverfahren, dessen Kriterien erst bestimmt werden müßten oder b) eine repräsentative Stichprobe aus der Gesamtheit der Betroffenen. Die Themen, die von den Planungszellen bearbeitet werden sollen, werden von örtlichen oder überörtlichen Instanzen vorgegeben. Die Legislative beschließt (Stadtrat- oder Landesparlament) welche Zelle welches Thema behandelt, bzw. bietet eine Reihe von Themen zur Auswahl an. Zufällige Einseitigkeiten einer Zelle werden durch Vorlage des gleichen Themas an mehrere Zellen ausgeglichen.

### *c) Verwendeter Partizipations-, Demokratie- und Planungsbegriff*

Die Planungszellen haben beratende Funktion, der Partizipationsbegriff entspricht einer mittleren Stufe. Das Besondere an diesem Konzept ist die sehr intensive Beschäftigung eines kleinen Teils der betroffenen Bevölkerung mit einem Planungsproblem. Der verwendete Demokratiebegriff ist strikt repräsentativ. Das Planungsverständnis ist auf die Stufen der Zielfindung und Alternativensuche bezogen.

### *d) Bewährung in der Praxis*

Die Planungszelle befindet sich im Rahmen eines Forschungsprojektes in systematischer Erprobung.[8]

8 Vgl. hierzu: Dienel, P., Versuche mit neuen Beteiligungsverfahren, in: Jungk, R.; Weyer, A.,

*e) Kritische Würdigung*

Wenn beim Konzept der Anwaltsplanung die Kritik vor allem an dem vorausgesetzten und nicht vorhandenen Organisationsgrad und damit Interessenbewußtsein ansetzt, so ist bei Dienels Planungszelle die Frage der Repräsentativität der heikle Punkt des Konzepts. Man kann entweder argumentieren, die beste Garantie für eine Vertretung der Bedürfnisse aller relevanten Gruppen sei die repräsentative Zusammensetzung der Planungszelle. Dann kann als akzeptables Auswahlkriterium nur ein Sample der betroffenen Bevölkerung in Frage kommen. Andererseits kann man auch argumentieren, es komme nicht auf einen Querschnitt der Bevölkerung, sondern auf die Unterstützung der Interessen gerade der unterprivilegierten Schichten an, dann wäre Repräsentativität hinfällig bzw. es müßte eine Gewichtung eingeführt werden. Die Befürchtung, daß in einem derartigen Beratungsgremium die weniger Redegewandten – das sind in der Regel die Unterschichtangehörigen – den kürzeren ziehen würden, müßte erst entkräftet werden.
Dietze meint allgemein gegen derart institutionalisierte Beteiligungsverfahren gerichtet, es sei zweifelhaft, ob solche »Verfahrensansätze nicht scheitern müssen, weil die politische Voraussetzung, die Politisierung der Betroffenen, noch nicht vorhanden ist, das Wecken der Motivation durch ›Bezahlung‹ dürfte in diesem Zusammenhang nur ein nicht ausreichender Impuls für die Mitarbeit und Bürgerbeteiligung sein und die Bildung einer ›Funktionärsschicht‹ begünstigen« (1972: 116). Bezahlung als einzige Motivation wäre sicher kein sinnvoller Weg Betroffene zur Mitarbeit zu bewegen. So ist das Konzept der Planungszelle von Dienel jedoch nie verstanden worden.[8a] Nicht von der Hand zu weisen ist der Vorwurf, daß, wenn Planungszellen nicht massenweise angeboten werden können, dieses Verfahren nur einen verschwindend kleinen Teil der Bevölkerung zur Auseinandersetzung mit den sie betreffenden Planungsfragen anregen kann.
Durch die Planungszellen soll versucht werden Partizipation im politischen Alltag zu institutionalisieren und zu etwas Selbstverständlichem werden zu lassen. Hierin liegt der besondere Anspruch dieses Verfahrens. Das Spannungsverhältnis zwischen den Teilnehmern der Planungszelle, die nur unverbindliche Beschlüsse fassen können, und den gewählten Volksvertretern, die

Das Ende der Resignation, Wuppertal, 1976; sowie vor allem Dienel, P.; Die Planungszelle. Bürger planen ihre Umwelt. Eine Alternative zur Establishment-Demokratie. Opladen, 1977.

8a Vgl. vor allem Dienel, 1971, S. 153 (Motivation) und S. 156 (Zur angestrebten Änderung der politischen Kultur).

schlußendlich entscheiden, bleibt bestehen. Nur wenn es gelingt über die reine Beratung hinaus zu gelangen, wird der Vorwurf der Unverbindlichkeit abzuwenden sein. Insgesamt handelt es sich um ein realistisches Modell, das versucht durch einen repräsentativen Querschnitt die Interessen der ganzen Bevölkerung in die Willensbildung mit einzubeziehen. Auf diese Art, unter Aufgabe des idealistischen Anspruchs jeden einzelnen Betroffenen mobilisieren zu können, kommt man evtl. einen kleinen Schritt weiter.

### *5.2.3. Galinovsky-Modell*

#### *a) Zur Ausgangssituation*

Galinovsky sieht das Selbstverständnis der herkömmlichen Stadtplanung in Frage gestellt. Er meint man müsse von der rein technokratischen Planung weg – hin zu einer neuen Zweck-Mitteldefinition kommen, bei der die Planungsziele durch die Bedürfnisse der Bevölkerung bestimmt werden (vgl. Galinovsky, 1974: 17). Der Erfolgszwang und die Risikoscheu,sowohl bei Kommunalpolitikern, wie der planenden Verwaltung,wirken sich gegen zeitraubende Experimente im Stile der Bürgerbeteiligung aus. Partizipation setzt eine Verhaltensänderung aller Betroffenen voraus, die wesentlich schwieriger zu erreichen ist als rein organisatorische Veränderungen.

#### *b) Darstellung des Modells*

Das Modell sieht fünf verschiedene Partizipationsorgane vor: Das Planungsteam, die Informationsgruppen, die Bürgergruppen, die Bürgerkomitees und den Diskussionsmarkt. Das Planungsteam nimmt in diesem Modell eine zentrale Stellung ein. Es ist das Gremium, »in dem konzeptionell gearbeitet und kooperativ koordiniert wird« (Galinovsky, 1974: 18). Dieses Team besteht nur aus Verwaltungsangehörigen, die verschiedenen Abteilungen angehören. Aufgabe des Planungsteams ist es, als informationelles Bindeglied zwischen Bürgern und Verwaltung zu wirken, indem es Informationen aus den anderen Planungsgremien sammelt und der Verwaltung weiterleitet und umgekehrt die einzelnen Partizipationsgremien mit projektspezifischer Information aus der Verwaltung versorgt (vgl. 1974: 18). Daneben bestehen »Informationsgruppen«, die sowohl aus Verwaltungsangehörigen, Mitgliedern betroffener Bürgergruppen als auch externen Experten gebildet sein können. Sie sollen dem Planungsteam ad hoc oder regelmäßig zur Aufnahme von (Sach-)

Informationen zur Verfügung stehen. Zu speziellen Planungsvorhaben werden aus Verwaltungsangehörigen und betroffenen Bürgern zusammengesetzte Bürgerkomitees gebildet, die ihre Anregungen an das Planungsteam weitergeben, die Vertreter der verschiedenen betroffenen Bürgergruppen entsenden Vertreter in diese Bürgerkomitees. Daneben besteht ein sog. »Diskussionsmarkt«, der in unregelmäßigen Abständen die Bürger frühzeitig über Planungsabsichten und alternative Konzepte der Verwaltung informieren und deren Vorstellungen zur Diskussion stellen soll.

*c) Verwendeter Partizipations-, Demokratie- und Planungsbegriff*

Der Partizipationsbegriff Galinovskys liegt auf einer tiefen bis mittleren Ebene, es geht um Informationssammlung und Beratung der Entscheidungsgremien. Wie bei allen bisher vorgestellten Modellen, basiert dieses Konzept auf einem strikt repräsentativen Demokratiebegriff. Das Planungsverständnis ist eingeengt auf die Stufe der Ziel/Mittelzuordnung evtl. noch der Zielbestimmung.

*d) Bewährung in der Praxis*

Soweit bekannt wurde dieses Modell bisher noch nicht in der Praxis erprobt.

*e) Kritische Würdigung*

Dieses Partizipationsmodell dient vor allem der Informationsbeschaffung der Behörden. Die planende Verwaltung spielt nach wie vor die entscheidende Rolle, die nicht angetastet werden soll. Unklar an diesem Konzept ist der tiefere Sinn der Bürgergruppen und Bürgerkomitees, sowie die Auswahlkriterien nach denen diese Gremien besetzt werden sollen. Im Sinne einer Politik der kleinen Schritte, kann der »Diskussionsmarkt«, wie er beim Nürnberg-Plan z. B. schon in ähnlicher Form praktiziert wird, ein positiver Vorschlag in Richtung Bürgerbeteiligung sein.
Das Modell ist insgesamt sehr zweideutig angelegt, es kann durchaus neue Impulse in den Planungsprozeß einbringen, wenn die planende Verwaltung mitspielt, der große Nachteil ist jedoch, daß dies absolut vom Wohlwollen der beteiligten Behördenvertreter abhängt. Nur als Denkanstoß verstanden wäre dieses Modell zu aufwendig.

### *5.2.4. Sanierungsbeirat Göttingen (U. Herlyn)*

#### *a) Zur Ausgangssituation*

Die Stadt Göttingen veröffentlichte 1970 ein interdisziplinär erarbeitetes Planungsleitbild, das anschließend mit organisierten Interessengruppen erörtert wurde. Gegen diesen Entwurf nahm eine Arbeitsgruppe des soziologischen Seminars der Universität Göttingen Stellung. Kritisiert wurde vor allem das Fehlen von alternativen Problemlösungen und die Nichtbeteiligung der Öffentlichkeit während der drei Jahre dauernden Bearbeitungszeit des Planungsleitbildes. Es wurde eine Bürgerinitiative gegründet mit dem Ziel die nichtorganisierten Planungsbetroffenen dauerhaft an der Innenstadterneuerung zu beteiligen. Nach der Diskussion von Vor- und Nachteilen einiger Partizipationsmodelle wurde die Einrichtung eines Sanierungsbeirates beschlossen.[9]

#### *b) Darstellung des Modells*

Der Sanierungsbeirat Göttingen verfolgt folgende Ziele: »a) Vertretung der bisher im Planungsprozeß ungenügend berücksichtigten Interessen der direkt Betroffenen im Hinblick auf Sanierungsmaßnahmen der Göttinger Innenstadt.
b) Alle politischen Prozesse und Entscheidungen im Hinblick auf die Veränderung der Innenstadt sollen durchsichtig gemacht werden, d. h. die Interessenabhängigkeit bisheriger und künftiger Planungsmaßnahmen soll der Öffentlichkeit deutlich gemacht werden zur Förderung kritischer Diskussion.
c) Über diese relativ kurzfristige Aufgabenstellung hinaus soll der Sanierungsbeirat dazu beitragen, die Betroffenen über ihre soziale Lage aufzuklären und ihnen Wege zur Durchsetzung ihrer Interessen aufzeigen« (Herlyn, 1972: 242).
Dem Sanierungsbeirat sollen nur direkt betroffene Mieter, Pächter und Hausbesitzer angehören, d. h. nur Personen, die in dem Sanierungsgebiet selbst wohnen. Der Beirat sollte maximal 15 bis 20 Mitglieder umfassen und zu mindestens zwei Dritteln aus Mietern bzw. Untermietern bestehen. Die Mitglieder des Sanierungsbeirates werden gewählt. Wahlberechtigt sind alle im betroffenen Gebiet Wohnenden. Um einen engen Kontakt zur Basis herzu-

9 Vgl. hierzu die ausführliche Darstellung der Entstehungsgeschichte bei Herlyn, 1972: 240 f.

stellen wurden mindestens halbjährliche Vollversammlungen aller Betroffenen und die Einrichtung einer wöchentlichen Sprechstunde vorgesehen.

### c) *Bewährung in der Praxis*

In Göttingen wurde das vorgeschlagene Konzept 1971 realisiert. Anläßlich einer Vollversammlung des betroffenen Gebietes wurden von insgesamt 20 Kandidaten 15 in den Sanierungsbeirat gewählt. Folgende Berufe waren vertreten: 4 Studenten, 3 Handwerksmeister, 2 Geschäftsleute, 2 Hausfrauen, 1 Rentner, 1 Buchhändlerin, 1 Arzt, 1 Lehrerin. Die Zusammensetzung zeigt, daß, wie Herlyn selbst feststellt: »Zwar die einseitige Vertretung privilegierter Gruppen vermieden werden konnte, jedoch die sozial schwachen Teile der Innenstadtbevölkerung nur zum Teil sich freiwillig zur Mitarbeit bereit erklärten« (1972: 243).
Die Mobilisierung der Bevölkerung zur Wahl des Sanierungsbeirates gelang durch großen Werbeaufwand,wie Lautsprecherwagen, Plakate, Ankündigung in der Kirche,relativ gut. Weniger gut funktionierte hingegen die Versorgung des Sanierungsbeirates mit Informationen aus der planenden Verwaltung, obwohl bei den meisten Sitzungen auf Wunsch des Beirates ein Vertreter des Baureferates zugegen war.

### d) *Verwendeter Partizipations-, Demokratie- und Planungsbegriff*

Herlyn versteht den Beirat nicht als Nebenregierung zum Stadtrat, entsprechend fordert er für ihn auch keine Entscheidungsbefugnis (vgl. Gronemeyer, 1973: 177). Sein Partizipationsbegriff ist auf eine beratende Stimme bei Planungsentscheidungen ausgerichtet. Das Demokratieverständnis bleibt bei diesem Konzept, trotz der Betonung der Einschränkungen unter denen es arbeiten müsse (vgl. 1972: 235), repräsentativ. Zum Planungsverständnis werden keine konkreten Aussagen gemacht.

### e) *Kritische Würdigung*

Der Schwerpunkt dieses Modells liegt in dem Versuch, Interessen nichtorganisierter Planungsbetroffener in den Entscheidungsprozeß eingehen zu lassen. Gegenüber den sonst üblichen Planungsbeiräten, die sich nur an die organisierten Vereine, Parteien, Kirchen etc. wenden, ist dies ein neuer und

wichtiger Ansatzpunkt. Hier muß auch die Kritik an diesem Modell ansetzen, indem es beim ersten Versuch nicht gelungen ist, die finanziell schwachen Schichten der Bevölkerung entsprechend ihrem Anteil an der Gesamtbevölkerung von der Notwendigkeit der Mitwirkung zu überzeugen. Konzepte analog dem Anwaltsplaner erscheinen, trotz aller damit verbundenen Nachteile, diese Aufgabe besser wahrnehmen zu können.
Aus der Konstruktion des Sanierungsbeirates, völlig abgelöst von der planenden Verwaltung, ergeben sich die entsprechenden Informationsschwierigkeiten. Hier wäre ein Vermittlungsgremium zwischen Beirat und Verwaltung bzw. Stadtrat sinnvoll, um einerseits den Informationsfluß zu den Beiräten, wie auch die Durchsetzungschancen der Vorstellungen der Bürgervertreter zu verbessern.

### *5.2.5. Das Modell des Skeffington-Reports*

#### *a) Zur Ausgangssituation*

Nachdem 1968 auch in Großbritannien das Problem der Bürgerbeteiligung am Stadtplanungsprozeß akut wurde, erteilte das Parlament dem »Joint Parliamentary Secretary« des »Ministry of Housing and Local Government«, A.M. Skeffington den Auftrag, eine Studie über die Möglichkeiten einer vermehrten Partizipation der Bürger am Stadtplanungsprozeß zu erstellen. An der Studie, die 1969 abgeschlossen wurde, beteiligte sich ein Komitee von 20 Personen.

#### *b) Darstellung des Modells*

Die örtlichen Planungsstellen sorgen dafür, daß sich über Bürgerversammlungen Gemeindeforen bilden, die die Aufgabe des Gesprächspartners der Verwaltung in Stadtplanungsfragen übernehmen. Gemeinwesenarbeiter haben die Aufgabe nichtorganisierte Bürger zur Mitarbeit zu bewegen. Schon in der Vorbereitungsphase sollten die Betroffenen bei der Bestandsaufnahme beteiligt werden. Der Bericht geht detailliert auf Entwicklungs-, Flächennutzungs- (Structure) und Bebauungspläne (Localplans) ein. Das grundsätzliche Vorgehen entspricht jedoch bei diesen drei Stufen immer dem folgenden Schema:

- Die Verhandlungen des Stadtrates und des Bauausschusses sollen öffentlich sein, damit die Bürger und die Presse bei den wichtigsten Debatten anwesend sein können.

- Ein besonderes Gewicht wird auf eine gute Zusammenarbeit mit den Massenmedien gelegt. Sowohl Presse, Rundfunk, wie Fernsehen sollen mit Informationen und aufbereitetem Anschauungsmaterial laufend und reichlich versorgt werden.

  Sobald offiziell entschieden wurde, daß ein Plan aufgestellt werden soll, wird der Bevölkerung bekanntgegeben:
- daß die Bearbeitung eines Planes beschlossen worden ist,
- welches die Ziele des Planes sind,
- welches Programm für die Veröffentlichungen und die Beteiligung der Bürger vorgesehen ist.
- Die örtlichen Planungsträger (Verwaltung) führen zentral eine Liste derjenigen Personen, die informiert werden möchten, sobald Planungsvorschläge veröffentlicht werden.
- Die Planbearbeitung soll während der periodisch einzuschaltenden Phasen öffentlicher Beteiligung unterbrochen werden.
- Die Daten der Bestandsaufnahme sollen auf zwei Ebenen veröffentlicht werden:
- in einer vereinfachten
- in einer vollständigen Fassung für diejenigen, die sich genauer mit dem Inhalt auseinandersetzen möchten.
- Die örtlichen Planungsträger sollen alternative Lösungsmöglichkeiten vorschlagen und ihre Präferenz deutlich machen. Die Bevölkerung soll die Möglichkeit erhalten, zu den Vorschlägen Stellung zu nehmen, sie zu kritisieren und eigene Anregungen an die Verwaltung weiterzugeben.
- Die Vorschläge der Verwaltung werden zusammen mit den Stellungnahmen der Bürger veröffentlicht.
- Aus diesem Papier wird ein neuer Planvorschlag erarbeitet, der wiederum in einer ausführlichen und einer popularisierten Version der Öffentlichkeit vorgelegt wird.
- Dieser vorläufige Plan wird durch eine Ausstellung an einem zentralen Ort möglichst vielen Bürgern zur Diskussion gestellt.
- Die Öffentlichkeit soll schließlich informiert werden, wie ihre Vorschläge berücksichtigt, bzw. warum sie abgelehnt wurden.[10]

10 Vgl. People and Planning, Ministry of Housing and Local Government, London 1969, S. 47-53.

### c) *Verwendeter Partizipations-, Demokratie- und Planungsbegriff*

Skeffington versteht Partizipation ausdrücklich nicht als Beteiligung an Entscheidungen, sondern als umfassende Beteiligung in den Planungsstufen der Zielfindung und der Alternativensuche und -auswahl. Er geht von einem repräsentativen Demokratiebegriff aus, ist jedoch der Meinung, die Bevölkerung müsse auch zwischen den Wahlterminen Gelegenheit haben, ihre Wünsche zu äußern. Beteiligung soll keinen plebiszitären Charakter erhalten. Andererseits benötigen die parlamentarischen Vertreter aller Ebenen die Partizipation der Bevölkerung als Entscheidungshilfe. Diese Hilfe können die gewählten Volksvertreter als letztendlich Entscheidende, wie die sie ebenso benötigende planende Verwaltung, nur durch einen Prozeß ständigen Dialogs erlangen, wie er durch den Skeffington- Report angestrebt wird.[11]

### d) *Bewährung in der Praxis*

Das Konzept des Skeffington-Reports wurde in Großbritannien in einigen Counties verwirklicht. Bei Wertz (1972: 292 f.) findet sich eine Beschreibung der, wie es scheint, erfolgreichen Anwendung dieses Modells in der London Borrough of Sutton.

### e) *Kritische Würdigung*

Die Bürgerbeteiligung, wie sie im Skeffington-Report skizziert ist, wird von der Verwaltung initiiert, aber vornehmlich von den Bürgern selbst (entsprechend ihrer Kritik und ihrer Anregungen) getragen. Insofern stellt dieses Verfahren, gegenüber den bisher vorgestellten Modellen, etwas Neues dar. Es setzt eine positive Einstellung zur Partizipation bei den Planungsträgern (Stadtrat wie planender Verwaltung) voraus, ist sie nicht gegeben, kann dieses Modell nicht funktionieren. Auf der anderen Seite kann dieses Konzept, wie die bisherigen Anwendungen in der Praxis zeigen, durchaus bei entsprechender Kooperation zwischen planender Verwaltung und Betroffenen zu einer umfassenden Information über Planungsvorhaben und zur Berücksichtigung bisher unbeachteter Bedürfnisse der Bevölkerung führen. Kein Modell

11 Vgl. hierzu Wertz, 1972: 281 und 291 f.

geht so eingehend auf das zentrale Problem der Information der Bevölkerung ein wie dieses. Öffentlichkeit der Planung wird von den Autoren dieses Berichts denn auch als erster Schritt in Richtung Partizipationsausweitung angesehen, wie es in folgendem Zitat zum Ausdruck kommt: »Wir verstehen unter dem Begriff ›Publizität‹ die Zurverfügungstellung von Informationen für die breite Öffentlichkeit. Im Wesentlichen wird es sich bei diesen Informationen um Fakten, Argumente und Erläuterungen handeln. Publizität alleine ist noch nicht Partizipation, aber sie stellt den ersten Schritt in diese Richtung dar« (People and Planning, 1969: 1 – Übers. d. Verf.).
Es bleiben noch zwei unklare Punkte des Konzeptes anzumerken. In Paragraph 60 (Empfehlung No. 2) ist die Rede davon, die örtlichen Planungsträger sollten über Bürgerversammlungen, Gemeindeforen bilden lassen. Das klingt etwas technokratisch, denn es ist fraglich, ob und nach welchen Kriterien sich solch ein »verordnetes« Bürgerforum bildet, hierüber wird im Bericht nichts näheres ausgesagt. Ein anderer heikler Punkt ist die Frage der Spekulation, die durch die frühzeitige Bekanntgabe der Planungsabsichten durch die Behörden, erst richtig angeheizt werden kann. Der Bericht empfiehlt derartige Auswirkungen nach Möglichkeit zu vermeiden, schlägt aber selbst kein Rezept dafür vor.

### *5.2.6. Partizipation nach dem Städtebauförderungsgesetz*

#### *a) Zur Ausgangssituation*

Entsprechend dem Versprechen in der Regierungserklärung vom 28. 10. 1969 mehr Demokratie wagen zu wollen und den Ausführungen des Städtebauberichts 1970 der deutschen Bundesregierung zur Ausweitung der Bürgerbeteiligung, wurden in das neue Städtebauförderungsgesetz eine Reihe von Bestimmungen aufgenommen, »die alle zum Ziel haben, eine möglichst weitgehende Beteiligung der Betroffenen zu sichern und besonders die Interessen der sozial Schwächeren angemessen zu berücksichtigen« (Lauritzen, 1972: 24).

#### *b) Darstellung des Modells*

Für Bürgerbeteiligung sind die Paragraphen 1, 4, 8 und 9 des Städtebauförderungsgesetzes relevant. Wir wollen den Inhalt dieser Paragraphen im folgenden kurz wiedergeben: In § 1 wird allgemein festgehalten: »Die

Belange der Betroffenen, insbesondere der Eigentümer, der Mieter und Pächter, und die der Allgemeinheit sind gerecht gegeneinander abzuwägen. Den Betroffenen soll Gelegenheit gegeben werden, bei der Vorbereitung und Durchführung der Maßnahmen mitzuwirken«. Noch bevor ein Sanierungsgebiet durch Gemeinderatsbeschluß förmlich festgelegt wird, sind vorbereitende Untersuchungen durchzuführen, durch die »die Notwendigkeit der Sanierung, die sozialen, strukturellen und städtebaulichen Verhältnisse und Zusammenhänge sowie die Möglichkeiten der Planung und Durchführung der Sanierung« (§ 4.1) abgeklärt werden sollen. Neu an diesem Gesetz ist die Verpflichtung »die Einstellung und Mitwirkungsbereitschaft der Eigentümer, Mieter, Pächter und anderen Nutzungsberechtigten im Untersuchungsbereich zu der beabsichtigten Sanierung« (§ 4.1) zu ermitteln. Neben den bisher bei Sanierungsverfahren alleine erhobenen technischen Daten über Gebäudealter, Wert, Besonnung, sanitäre Einrichtung etc. müssen nun auch schon bei den vorbereitenden Untersuchungen die möglichen Nachteile, die »sich für die von der beabsichtigten Sanierung unmittelbar Betroffenen, in ihren persönlichen Lebensumständen, im wirtschaftlichen oder sozialen Bereich ergeben werden« (§ 4.2) festgestellt werden. Die Ergebnisse der vorbereitenden Untersuchungen gehen in den Sozialplan ein, der nun, nach formeller Festlegung des Sanierungsgebietes, erstellt werden muß. Der Inhalt des Sozialplans wird folgendermaßen umschrieben: »Die Erörterungen mit den unmittelbar Betroffenen (sind) fortzusetzen und dabei namentlich, Berufs-, Erwerbs- und Familienverhältnisse, Lebensalter, Wohnbedürfnisse, soziale Verflechtungen wie örtliche Bindungen und Abhängigkeit der Betroffenen (zu) berücksichtigen. Das Ergebnis ist schriftlich festzulegen (Sozialplan). Die Gemeinde soll den Betroffenen bei ihren eigenen Bemühungen, nachteilige Auswirkungen zu vermeiden und zu mildern, helfen, insbesondere beim Wohnungswechsel und Umzug von Betrieben . . .« (§ 8.2). Das beabsichtigte Sanierungskonzept muß schließlich allen Betroffenen vorgelegt werden, wie es § 9 bestimmt: »Die Gemeinde soll mit den Eigentümern der im förmlich festgelegten Sanierungsgebiet gelegenen Grundstücke, . . ., den Mietern, Pächtern und anderen Nutzungsberechtigten oder mit deren Beauftragten möglichst frühzeitig die beabsichtigte Neugestaltung des Sanierungsgebietes und die Möglichkeit ihrer Beteiligung an der Durchführung der Sanierung erörtern. Sie soll auch den Arbeitnehmern der Betriebe im Sanierungsgebiet Gelegenheit geben, sich zur Neugestaltung des Sanierungsgebiets zu äußern.«

*c) Verwendeter Partizipations-, Demokratie- und Planungsbegriff*

Im Städtebauförderungsgesetz wird unter Partizipation, allgemein gefaßt, die Erörterung der Auswirkung der Sanierung auf die Lebensverhältnisse aller Betroffenen verstanden. Es handelt sich also um die Stellungnahme der Bevölkerung zu Vorschlägen der Planungsbehörde. Das Demokratieverständnis ist prinzipiell repräsentativ, mit der Möglichkeit in Sonderfällen (wie bei Sanierung), die Meinung der direkt Betroffenen zu staatlich verfügten Maßnahmen einzuholen. Der Bürger wird durch die vorbereitenden Untersuchungen relativ früh in die Planung einbezogen. Er hat jedoch nur bei der Erörterung des schon beschlossenen Sanierungskonzeptes beratende Stimme, wird also nur partiell hinzugezogen.

*d) Bewährung in der Praxis*

Das Städtebauförderungsgesetz wird seit 1971 bei den von der Bundesregierung geförderten Sanierungsprojekten angewandt. Die Bestimmungen zu den vorbereitenden Untersuchungen und zum Sozialplan wurden dabei sehr unterschiedlich ausgelegt. Die Spanne reicht von reinen Befragungsaktionen bis hin zur echten Bürgerbeteiligung mit umfassender Information, ständigem Kontaktbüro, eigens für die Sanierung angestellten Gemeinwesenarbeitern, regelmäßigen Diskussionsveranstaltungen etc.[12]

*e) Kritische Würdigung*

Positiv ist am Städtebauförderungsgesetz zu vermerken, daß es, im Gegensatz zum alten Bundesbaugesetz, die Bürger nicht erst in einer sehr späten Phase des Planungsprozesses, sondern schon bei den vorbereitenden Untersuchungen miteinbezieht. Einen großen Fortschritt stellen auch die ausdrückliche Berücksichtigung aller Betroffenen (Mieter, Pächter, Unorganisierte), also nicht nur der Haus- und Grundstücksbesitzer, sowie die ausdrückliche Institutionalisierung der Partizipation bei allen staatlich geförderten Sanierungsprojekten dar.

12 Vgl. z. B. M. Fürstenberg, Sozialbericht zur Erneuerung des Stadtzentrums Tübingen, Tübingen 1973.

Demgegenüber steht das große Manko, daß absolut keine Verbindlichkeit besteht, die Vorschläge und Anregungen der Bürger im weiteren Planungsprozeß zu berücksichtigen, bzw. die Ablehnung zu begründen, wie es z. B. der Skeffington-Report in Großbritannien verlangt. Die Gemeinde, die eine Sanierung durchführt, kann die Bestimmungen des Städtebauförderungsgesetzes fast beliebig weit oder eng auslegen. Derart kann der Sozialplan leicht zu einem simplen Sozialhilfe- oder Sozialfürsorgeplan entarten (vgl. Schäfers 1972: 265). Schäfers sieht im Städtebauförderungsgesetz nicht unbedingt einen Fortschritt gegenüber dem Bundesbaugesetz, weil sich aus dem Sozialplan keine Rechtsansprüche ableiten lassen. Alle für die Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung wichtigen Fragen bleiben dem good-will der sanierenden Gemeinde überlassen: »wann und mit welcher Wirksamkeit sich betroffene Bürger in den Planungsprozeß einschalten können, wie sie ihre Vorstellungen zur Bestimmung des Sozialplans entwickeln können und wie weiterhin die Bestimmungen des Sozialplans zu Anweisungen für die städtebauliche Planung werden« ist nicht festgelegt (Schäfers, 1972: 264).[13]
Neben den bisher besprochenen, relativ detailliert ausgearbeiteten speziellen Partizipationsmodellen gibt es noch eine ganze Reihe von Modellen, die mehr oder weniger allgemein auf die Verbesserung der Beteiligung der Bürger an der politischen Willensbildung abzielen. Einige dieser, auch für Planungsprojekte relevanten Konzepte, werden im folgenden kurz dargestellt.

### *5.2.7. Bürgerforen*

In den letzten Jahren bildeten sich vermehrt sog. Bürgerforen, die sich zum Ziel setzten, Planung für den Bürger transparenter zu machen. Als ein bekanntes Beispiel wollen wir das 1969 gegründete »Münchner Diskussionsforum für Entwicklungsfragen« herausgreifen. Als Ziel der Arbeit des Forums während der ersten Jahre seines Bestehens wird angegeben:[14] a) Herstellung von Öffentlichkeit, vor allem frühzeitige Information zu kritischen Planungsprojekten; b) Schaffung eines kritischen Bewußtseins zu Stadtentwicklungsfragen bei der Bevölkerung; c) Verbesserung der Planung. »Die Diskussion über die Planung soll dazu führen, daß in die Planung die Werte und Ziele der Betroffenen stärker eingehen, so daß die Planer nicht mehr ausschließlich

13 In diesem Rahmen konnten nur einige wichtige Kritikpunkte herausgegriffen werden. Eine ausführliche Analyse des Städtebauförderungsgesetzes aus sozialwissenschaftlicher Sicht bieten: Kießler, O.; Korte, H.; Soziale Stadtplanung, Düsseldorf, 1975. Vgl. auch zur Problematik der kommunalen Sozialplanungspraxis die Studie von Herlyn, U. et.al., Sozialplanung und Stadterneuerung, Stuttgart 1976.

14 Vgl. Naumann, 1972: 223 f.

ihre eigenen Werte und Ziele den Planungen zugrunde legen« (Naumann, 1972: 224). Das Münchner Forum besitzt die Rechtsform eines Vereins, ihm gehören 23 Mitglieder an. Diese Mitglieder sind ausschließlich Organisationen, wie Institute der Münchener Hochschulen, Architekten- und Ingenieurverbände, Gewerkschaften, Verlage etc., durch sie wird das Forum finanziert. Als Besonderheit ist die Mitgliedschaft der Stadt München im Forum zu erwähnen. Dadurch soll der Zugang zu relevanten Informationen aus der Stadtverwaltung erleichtert werden.

Daneben besteht ein 58-köpfiger Programmausschuß[15], der beschließt, welche Projekte vom Forum aufgegriffen werden sollen, in welcher Form dies geschehen soll, welche Arbeitsgruppen dazu eingesetzt werden etc. Dem Programmausschuß steht ein hauptamtliches Sekretariat zur Organisation und Durchführung seiner Beschlüsse zur Verfügung.

Kritisch wäre zum Versuch Partizipation über Bürger—Foren zu erreichen anzumerken: Die Gefahr, daß derartige Vereine völlig neben der betroffenen Bevölkerung herlaufen und diese überhaupt nicht oder nur in geringem Maße zur selbständigen Äußerung und Vertretung ihrer Interessen anregen scheint sehr groß zu sein. Wenn man sich die Dominanz von Oberschichtangehörigen und Planungsexperten im Programmausschuß ansieht, so liegt der Verdacht nahe, es handle sich hier vor allem um eine Spielweise interessierter Akademiker. Sie können durchaus von ihrem Verständnis her die Interessen der unterprivilegierten Schichten zu vertreten versuchen, als Ergebnis muß jedoch zwangsläufig ein intellektuell vorgekautes, nicht unbedingt dem breiten Spektrum der unterschiedlichen Bedürfnisse der ganzen Wohnbevölkerung entsprechendes Planungsziel herauskommen. Außerdem ist das Verhältnis zur planenden Verwaltung bei dieser Konstruktion sehr problematisch, denn wie Naumann selbst feststellt, bleibt das Problem »auf Informationen von Personen angewiesen zu sein, die damit rechnen müssen, mit eben diesen Informationen angegriffen zu werden, ... selbstverständlich bestehen« (1972: 222). Der Versuch alle interessierten Bürger in den Planungsprozeß einzubeziehen ist sowohl bei Herlyns Göttinger Sanierungsbeirat, wie beim Modell des Skeffington-Reports besser gelöst worden.

15 Dieser bestand nach Hoffmann/Patellis, 1971: 54 f. aus 18 höheren Beamten und Funktionären, 17 Architekten, 7 Professoren, 2 Journalisten, 1 Künstler, die übrigen waren Akademiker.

### *5.2.8. Gemeinwesenarbeit*

Gemeinwesenarbeit kann sehr viele Aufgaben umfassen. Das Kennzeichen des Gemeinwesenarbeiters ist es, denjenigen unterprivilegierten Gruppen der Gesellschaft zu helfen, die Schwierigkeiten haben ihre Interessen gegenüber den Behörden durchzusetzen. Typische Merkmale dieser Unterschichtangehörigen sind ihre Unfähigkeit eloquent und überzeugend reden zu können, der Rückzug in eine isolierte Lebensweise (unorganisiert), das Gefühl mehr oder weniger von den willkürlichen Entscheiden der Behörden abzuhängen. Der Gemeinwesenarbeiter hat nun speziell auf den Planungsprozeß bezogen die Aufgabe, zwischen den speziellen Bedürfnissen der von ihm betreuten Unterschichtangehörigen und den Absichten der planenden Verwaltung zu vermitteln. Einerseits soll er die Beschlüsse des Rats bzw. der Verwaltung seinen »Klienten« erläutern und soweit möglich verständlich machen, und umgekehrt signalisiert er den Behörden, welche Probleme bei der Planung, die finanziell schwächsten Schichten betreffend, zu berücksichtigen sind.
Ohne auf unterschiedliche Formen der Gemeinwesenarbeit hier näher eingehen zu können, muß festgehalten werden, daß dieser Form der Interessenvertretung, in bezug auf das Ziel der Ausweitung von Partizipationsmöglichkeiten, nur eine unterstützende Rolle zugeschrieben werden kann. Zum einen soll vermehrte Bürgerbeteiligung die gesamte Wohnbevölkerung in den Planungsprozeß einbeziehen, d. h. zwar auch, aber nicht nur, die Unterschichten. Hier hat die Gemeinwesenarbeit die besondere Funktion den nur schwer mobilisierbaren Unterschichten die Bedeutung anstehender Planungen für ihre besondere Situation deutlich zu machen und sie im Idealfall zur selbständigen Vertretung ihrer Interessen zu befähigen. Gleichzeitig sind die Durchsetzungschancen des in der Regel von der Gemeinde angestellten Gemeinwesenarbeiters gering, da er im Konfliktfall gegen seinen eigenen Arbeitgeber antreten muß.

### *5.2.9. Bürgerinitiativen*

Weiter vorne (Abschnitt 5.1.2) wurden Bürgerinitiativen als nicht institutionalisierte, »ungebetene« Form der Partizipation bezeichnet. Es gibt kein Ablaufmodell zu beschreiben, das für alle Bürgerinitiativen Gültigkeit besäße, im Gegenteil, so vielfältig wie die einzelnen Anlässe, die zur Bildung von Bürgerinitiativen führen, sind auch die konkreten Organisationsformen.[16]

16 Einen guten Überblick über die verschiedenen Spielarten von Bürgerinitiativen findet sich bei: Ellwein, Th.; Lippert, E.; Zoll, R.; 1975, S. 137 ff.

Gemeinsam ist allen Bürgerinitiativen nur, daß sie sich gegen behördliche Planung wenden, weil sie bestimmte Aspekte gar nicht oder zu wenig berücksichtigt sehen.[17] Was Bürgerinitiativen als Beteiligungsform auszeichnet, ist ihre Spontaneität. Hierin liegt zugleich ihr größter Vorteil, wie auch das größte Handicap. Dadurch, daß Bürgerinitiativen nicht in irgendeiner Weise an formelle Regeln gebunden sind, ist es ihnen möglich jedes Thema zu jeder Zeit in irgendeiner (spektakulären) Weise aufzugreifen und der breiten Öffentlichkeit als Problemfall ins Bewußtsein zu rufen. Diese Spontaneität und Autonomie wird jedoch damit erkauft, daß die Bürgerinitiativen keinen offiziellen Zugang zu relevanten Informationen der planenden Verwaltung und kein irgendwie geartetes Anhörungs- bzw. Mitbestimmungsrecht besitzen. Bürgerinitiativen, die in ihrer unkonventionellen (aber oft wirksamen) Art gegen die Beschlüsse der Behörden vorgehen, können in der Regel nicht gleichzeitig mit deren Wohlwollen und Unterstützung rechnen.
Zu den positiven Seiten der Bürgerinitiative gehört ihre Kontrollfunktion gegenüber der öffentlichen Verwaltung. Sie ermöglicht, »ein unmittelbares, unbürokratisches Angehen von Problemen, wo die Verwaltung zögert, ein anstehendes Problem aufzugreifen, oder wo Interessen der Betroffenen unberücksichtigt bleiben. Die Bürgerinitiative übt insofern eine Kontrollfunktion gegenüber der bestehenden Entscheidungsapparatur aus« (Dienel, 1974: 35).
Die Bürgerinitiativen werden von verschiedenen politischen Standpunkten aus sehr unterschiedlich beurteilt. Die einen sehen hierin nur eine Störung des gewohnten Planungsablaufs, die anderen eine Ergänzung der parlamentarischen Demokratie und die dritten ein »Frühwarnsystem« das mögliche Konflikte rechtzeitig an die Herrschenden signalisiert und dadurch indirekt der Erhaltung des Spätkapitalismus dient.
Die Gründe,die zum plötzlichen Entstehen von Bürgerinitiativen geführt haben, sind sicher sehr unterschiedlicher Natur und sollen hier nicht im einzelnen analysiert werden. Bürgerinitiativen drücken eine gewandelte Einstellung der Bevölkerung zur Behörde und zum Staat aus. Entscheidungen der »gewählten Volksvertreter« und der Verwaltung werden nicht mehr in jedem Fall als richtig hingenommen. Die Möglichkeiten der repräsentativen Demokratie zur Bestimmung der Entscheidungen die den engeren Lebensbereich des einzelnen betreffen, werden als nicht ausreichend betrachtet. Das Defizit an politischen Selbstverwaltungsmöglichkeiten im lokalen Bereich, das Fehlen

17 Diese Abgrenzung folgt Eckert (1970) der zwischen den delegierten Beteiligungsmöglichkeiten der Selbstverwaltung,und den Bürgerinitiativen unterscheidet, die er dadurch charakterisiert sieht, daß sie Mängel des Verwaltungshandelns kompensieren oder die gesellschaftliche Willensbildung vorbereiten (vgl. 1970: 41).

von Einflußmöglichkeiten auf wichtige politische Entscheidungen zwischen den vier Jahre auseinanderliegenden Wahlterminen, schlägt sich u. a. in der Bildung von immer mehr Bürgerinitiativen nieder.

Die große Popularität, die Bürgerinitiativen teilweise genießen, ist einerseits ein Ausfluß ihres großen Vorteils, ihrer Spontaneität. Die wirksamste Form der Mobilisierung der betroffenen Bevölkerung sind oft theatralische Aktionen.[18] Andererseits wird diese Wirkung oft nur durch bewußt einseitige Darstellung der angeprangerten Mißstände, d. h. über eine Emotionalisierung der Massen erreicht, wodurch eine sachliche Diskussion erschwert wird.

Die Ungebundenheit mit der Bürgerinitiativen agieren können, macht es notwendig, wie schon weiter vorne betont wurde, zwischen unterschiedlichen Zielen der Bürgerinitiativen zu unterscheiden. Bürgerinitiativen sind nicht per definition ein Paradebeispiel demokratischer Gesinnung, es kommt wesentlich auf den Inhalt der vertretenen Ziele an.

Den positiven Seiten der Bürgerinitiativen als Partizipationsform stehen jedoch etliche Nachteile gegenüber. So kommen Bürgerinitiativen mit ihrem Protest chronisch zu spät. Dies ist u. a. eine Folge der Konfliktstellung zur planenden Verwaltung. Erst wenn schon viel Zeit und Geld in die Planung investiert und ein formeller Entscheid getroffen wurde, schalten sich die Bürgerinitiativen in den Planungsprozeß ein; dann ist es meistens schon zu spät um noch wesentliches zu ändern.

Die Art der Mobilisierung der Mitglieder einer Initiative, zwingt sie kurzfristig Erfolg vorweisen zu können. »Für den Objektinteressierten heißt das, daß Sacherfolge sichtbar werden. Für den objekt-unabhängig Interessierten heißt Erfolg, daß z. B. die Bürgerinitiative in der Zeitung steht und daß vielleicht sein Name dabei genannt wird. Zur Teilnahme an einer Bürgerinitiative sind immer nur bestimmte Personen motiviert, und diese Motivationen stehen nur auf kurze Zeit zur Verfügung« (Dienel, 1974: 36).

Neben dem Handicap, daß die Motivation zur Teilnahme an Bürgerinitiativen in der Regel nur für ein bestimmtes Projekt und nur für kurze Zeit vorausgesetzt werden kann, ergibt sich auch die Frage welche Schichten der Bevölkerung ihren Unmut in Form von Bürgerinitiativen ausdrücken. Gewöhnlich wird angenommen, Bürgerinitiativen seien eine Organisationsform, die alle Betroffenen, also auch die Unterschichtangehörigen, zu mobilisieren vermag. Welchen Schichten die Mitglieder einer Initiative angehören, ist sicher von Fall zu Fall sehr verschieden. Jouhy (1974) und Dienel (1974) argumentieren, daß die Bereitschaft zur Organisation in Bürgerinitiativen bei den Betroffenen ein Bewußtsein ihrer Abhängigkeit, einen gewissen »Leidens-

18 Vgl. dazu Peattie, 1970.

druck« voraussetzt. »Es zeigt sich nämlich, daß die ›Bearbeitung des Bewußtseins‹ auf dem Umweg über die ›Selbsttätigkeit‹ der Betroffenen nur in dem sehr beschränkten Umfang gelingt, als die Betroffenen schon über ein Bewußtsein ihrer Abhängigkeit und ihres Leidensdruckes verfügen, also sich aus den gebildeten Mittelschichten rekrutieren. Mit anderen Worten: die meisten Bürgerinitiativen erwecken nur einen verhältnismäßig beschränkten sozialen Umkreis der Initiatoren« (Jouhy, 1974: 29).

Dienel sieht in den Bürgerinitiativen ebenfalls ein ›mittelschichtspezifisches Verfahren‹. »Durch die Art der Motivation erweisen sich Bürgerinitiativen als personell selektiv. Angehörige des relativ depravierten Mittelstandes, z. B. Bewohner ehemals ›besserer‹ Viertel, finden sich hier« (1974: 36). Würde diese Argumentation stimmen, so wären Bürgerinitiativen ein ungeeignetes Instrument um unterprivilegierte Schichten in den Planungsprozeß einzubeziehen. Es fehlt allerdings an systematischen Untersuchungen aus welchen Schichten sich die Mitglieder von Bürgerinitiativen rekrutieren (von Schätzungen in Einzelfällen abgesehen).[19]

Aus der lockeren, spontanen Organisationsform resultieren, neben den erwähnten Vorteilen auch etliche Nachteile. So ist es nicht immer eindeutig, wessen Interessen eigentlich durch eine Bürgerinitiative vertreten werden sollen. Meist geht die oft undurchsichtige politische Ausrichtung von Bürgerinitiativen einher mit einer autoritären Form der Führung. Diejenigen, die eine Initiative gründen, versuchen meistens ihren Standpunkt als Wille der Allgemeinheit auszugeben, ohne zu erkunden, wie die Einstellung der Bevölkerung zu einem konkreten Projekt tatsächlich aussieht. Die überzogenen Hoffnungen hinsichtlich der konkreten Einwirkungsmöglichkeiten von Bürgerinitiativen auf den Planungsprozeß führen bei Fehlschlägen bei den Beteiligten häufig zu Frustration und Resignation. Diesen negativen Seiten, bzw. Gefahren, denen Bürgerinitiativen ausgesetzt sind, wären allerdings zwei Argumente entgegenzuhalten, die sich nicht so leicht entkräften lassen. Bürgerinitiativen stellen eine der wenigen Möglichkeiten dar, die vielbeklagte Apathie der Bürger an politischen Fragen im allgemeinen und Planungsfragen im besonderen zu durchbrechen.[20] Zum anderen ist die Bürgerinitiative solange

19 Es wäre interessant dieser Frage im Rahmen eines Forschungsprojektes genauer nachgehen zu können, um a. a. auch die Richtigkeit der These Wilsons von der Bedeutung der »Öffentlichkeits-« und »Privatheitsorientierung« für die Beteiligung an Bürgerinitiativen zu überprüfen. Vgl. Wilson, 1963, sowie die Ausführungen auf S. 194 dieser Arbeit.

20 Bezüglich des Lerneffekts, der von Bürgerinitiativen ausgehen kann, führt Gronemeyer aus: »Aber die Analyse von Bürgerinitiativen wird Entscheidendes übersehen, wenn sie vergißt, daß gelernt wird durch Erfolg, durch positive Verstärkung, während negative Verstärkung (Bestrafung) lediglich befristet bestimmte Verhaltensweisen unterdrücken kann. Die oft vielleicht kleinen Erfolge auf der Sachzielebene bringen zwar nicht die große gesellschaftliche Wende, aber doch vielleicht erste Durchbrechungen von Apathie- und Ohnmachtsbewußtsein, lassen die Beteiligungswünsche der Bürger eskalieren« (1973: 161).

von Bedeutung, als es nicht möglich ist, auf andere Formen der Bürgerbeteiligung zurückzugreifen, die deren Nachteile vermeiden.
Partizipation an Planungsprozessen muß jedoch längerfristig verankert, d. h. gesetzlich institutionalisiert werden. Eine systematische, frühzeitige Einbeziehung der Betroffenen ist in Form von Bürgerinitiativen nicht möglich. In diesem Punkt ist Dienel zuzustimmen, wenn er schreibt: »Nach allem, was wir von Bürgerinitiativen bis jetzt wissen, sind sie - so sinnvoll sie in einzelnen Fällen sein mögen - lediglich irreguläre, freischärlerische Vorformen dessen, was hier gefunden werden muß. Wir brauchen institutionalisierbare, mit den Forderungen unseres Grundgesetzes übereinstimmende, überall anwendbare Formen der Mitwirkung an Planungsprozessen« (1973: 26).

### *5.2.10 Modelle zur Aktivierung bürgerschaftlicher Beteiligung*

Nagel hat drei Modelle vorgeschlagen, die das »ständige Gespräch unter den Bürgern« aktivieren helfen sollen (1970: 174). Diese Modelle wurden nicht speziell im Hinblick auf Planungsfragen ausgearbeitet, sie beanspruchen jedoch auch für diesen Zweck gültig zu sein. Das erste Modell nennt Nagel den »*kleinen Salon*«. In Anlehnung an historische Vorbilder ist an eine mindestens einmal monatlich stattfindende Zusammenkunft von 3 bis 30 Personen in einer Privatwohnung gedacht. Die Vorbereitung auf das ausgewählte Thema erfolgt an Hand eines Taschenbuches (Literatur). Der Diskussionsablauf wird nicht speziell geregelt. Die Zusammenkünfte werden kontinuierlich fortgeführt, auch wenn zwischendurch nur wenige Teilnehmer kommen sollten (vgl. Nagel, 1970: 178 f). Den zweiten Vorschlag nennt Nagel »*Zeitungsjour- fixe*«. Jedes Mitglied eines Kreises verpflichtet sich in verschiedenen Zeitungen ein Thema zu verfolgen. An einem bestimmten Tag der Woche oder des Monats wird kurz referiert, um den übrigen Teilnehmern einen möglichst guten Überblick über den Stand der Diskussion zum gewählten Thema zu geben (vgl. Nagel, 1970: 179 f.). Eine Ausweitung des »kleinen Salons« stellt das dritte Modell, die »*Bürgerdebatte*« dar. Bei mehr als 30 Teilnehmern wird hier die Diskussion in einen öffentlich zugänglichen, größeren Raum verlegt. Die Veranstaltung wird in der Regel durch ein Referat eines Experten eingeleitet. Die Teilnehmer können sich evtl. schon vorher treffen und das gewählte Thema durchdiskutieren, um den Referenten gezielte Fragen stellen zu können. Die Form der Diskussion ist nicht festgelegt, es kann sich je nach Thema um ein Streitgespräch, ein Hearing, eine Podiumsdiskussion etc. handeln. Am Ende einer jeden Veranstaltung soll auf aktuelle Ereignisse aus dem Leben der Stadt aufmerksam gemacht werden (vgl. Nagel, 1970: 180 f.).

Die Stoßrichtung dieser Vorschläge von Nagel, d. h. der Versuch der Aktivierung des Interesses für politische Fragen durch Diskussionszirkel ist richtig. Die Schwierigkeit dieser Modelle liegt darin, daß es wohl kaum möglich sein wird derartige Debattierklubs in ausreichender Anzahl zu installieren, um einen massenwirksamen Effekt zu erzielen. Derartige Diskussionszirkel sprechen nicht den »Mann auf der Straße« an, sondern intellektuell gebildete Mittel- und Oberschichtangehörige. Für eine systematische, repräsentative Beteiligung der Gesamtbevölkerung am Planungsprozeß sind diese Modelle nicht besonders geeignet. Diese Modelle nehmen eine ähnliche Stellung ein, wie z. B. Grauhans Vorschläge zur Verwaltungsreform,[21] sie sind als Ergänzung durchaus sinnvoll, können jedoch das Problem der möglichst umfassenden Einbeziehung aller betroffenen Bürger nicht lösen.
Nachdem nun einige Partizipationsmodelle dargestellt wurden bleibt noch die Frage offen, welches Modell, ausgehend von der gegenwärtigen Organisation des Planungsprozesses, am geeignetsten erscheint den interessierten Bürger in den Planungsprozeß einzubeziehen. Dieser Frage wollen wir in einem weiteren Zusammenhang im letzten Kapitel nachgehen.

21 Grauhan möchte, daß die Auseinandersetzung um alternative Pläne schon innerhalb der Verwaltung stattfindet. Deshalb soll die Verwaltung so organisiert werden, daß für die Aufgabe der Planvorbereitung (im Gegensatz zu Planausführungsproblemen) die Hierarchie aufgehoben wird. Als Folge hiervon, sollen auch vom Abteilungschef nicht gebilligte Alternativen dem Rat zur politischen Entscheidung vorgelegt werden (vgl. Grauhan, 1972: 37 f.).

# 6. Zum Zusammenhang von Partizipations-, Demokratie- und Planungsbegriff einerseits und Partizipationsmodellen andererseits

## *6.1. Zur Beziehung von Partizipations-, Demokratie- und Planungsbegriff*

In diesem Abschnitt wollen wir versuchen den Zusammenhängen nachzugehen, die zwischen dem Partizipations-, Demokratie- und Planungsbegriff einerseits und den dargestellten Partizipationsmodellen andererseits bestehen. Die Kernfrage, die es zu beantworten gilt, lautet: Inwiefern und mit welcher Begründung kann Partizipation als Demokratisierung des Planungsprozesses verstanden werden? Wie wir schon bei der Diskussion des Demokratiebegriffes festgestellt haben, besteht ein enger Zusammenhang zwischen bestimmten Vorstellungen über die »echte« bzw. »richtige« Partizipation und Demokratie, als auch über die »richtige« Auffassung der Planung. Stellt man die wichtigsten Querverbindungen zwischen den drei erwähnten Begriffen in Form einer Matrix dar, so ergibt sich folgendes Bild:

| Partizipationsbegriff | Demokratiebegriff | Planungsbegriff |
|---|---|---|
| manipulativ | elitär | eng |
| beratend | repräsentativ | eingeengt |
| umfassend | direkt | weit |

Daraus läßt sich ablesen, daß in der Regel ein manipulativ gebrauchter Partizipationsbegriff verbunden mit einem elitären oder stabilitätstheoretisch argumentierenden Demokratieverständnis und einem engen, nur auf die Phase der Ziel/Mittelzuordnung bezogenen Planungsbegriff auftritt. In den von uns dargestellten Partizipationsmodellen wird am häufigsten unter dem Begriff der Partizipation Beratung, Information und Diskussion der Bürger mit der planenden Verwaltung und den Entscheidungsträgern verstanden. Dem entspricht ein repräsentativer Demokratiebegriff und ein, meistens auf die Stufe der Zielfindung und Alternativensuche,eingeengter Planungsbegriff. Auf der dritten Ebene findet sich der umfassend verstandene Partizipationsbegriff, hierzu zählen bei Arnsteins achtstufiger Leiter die Partnerschaft zwischen

Bürger und Verwaltung, die Delegation von Entscheidungen und die Bürgerkontrolle (vgl. Arnstein, 1972: 195). Die Forderung nach umfassender Partizipation wird immer verbunden mit der Forderung nach »mehr Demokratie« im Sinne von »direkterer« Demokratie. Es wird argumentiert, nur eine plebiszitäre Demokratievorstellung sichere den Einfluß des Bürgers auf die ihn betreffenden Entscheidungen, nur diese Form der Demokratie verdiene daher ihren Namen zu recht. Diejenigen Autoren, die einen umfassenden Partizipations- und direkten Demokratiebegriff anwenden, gehen fast immer von einem weiten Planungsbegriff aus, der alle oder fast alle Stufen des Planungsprozesses, von der Zielfindung bis zur Durchführung und Fortschreibung umfaßt.

Interessant ist, daß sich bei allen drei Begriffen eine Tendenz zur Verschiebung des Begriffsinhaltes von der oberen Zeile, über die mittlere Zeile, zur unteren Zeile feststellen läßt.

Bezogen auf den Partizipationsbegriff heißt das, daß Partizipation von der planenden Verwaltung in der Regel mit »public-relations« Arbeit gleichgesetzt wurde. Je einleuchtender die Ergebnisse des von der Verwaltung alleine getragenen Planungsprozesses der Bevölkerung dargestellt werden konnten, d. h. je besser es gelang die Betroffenen von der Richtigkeit der Planung zu überzeugen, desto besser funktionierte die Partizipation. Arnstein charakteristiert diese unterste Stufe der Scheinpartizipation folgendermaßen: »Im Namen der Bürgerbeteiligung werden Menschen in beratende Ausschüsse oder Beiräte mit Akklamationsfunktion aufgenommen, mit dem ausgesprochenen Zweck, sie zu ›erziehen‹ oder ihnen ihre Unterstützung abzuluchsen. Statt echter Bürgerbeteiligung stellt die unterste Treppenstufe die Umbiegung von Beteiligung durch die Mächtigen in ein Mittel der Public-Relations-Arbeit dar« (1972: 198). Daran schließt sich eine Phase der gegenseitigen Information und Mitberatung an. Um diese Stufe dreht sich gegenwärtig die Partizipationsdiskussion. Realisiert wurde diese Stufe in der Bundesrepublik bisher nur in einzelnen Fällen durch das Städtebauförderungsgesetz.[1] Die nächste Stufe der umfassenden Partizipation beinhaltet dann echte Partnerschaft zwischen Verwaltung und Betroffenen, d. h. Entscheidungen werden gemeinsam erarbeitet, getroffen und getragen.[2]

In dieser, in der Zukunft liegenden Stufe der Partizipation, müßte nach der Ebene, auf der eine Entscheidung zu treffen ist, differenziert werden. Wahrscheinlich wird, wenn überhaupt, Bürgerbeteiligung die dieser Stufe ent-

1 Die Wirkung der in die gleiche Richtung zielenden Novellierung des Bundesbaugesetzes kann heute noch nicht genau eingeschätzt werden.

2 Arnstein unterscheidet in ihrer Typologie innerhalb dieser Stufe wiederum zwischen Partnerschaft, Delegation von Entscheidungen und Bürgerkontrolle (vgl. 1972: 195 und 209–211).

spricht, am ehesten bei Projekten der operationalen Planungsebene eingeführt werden, die normativen Entscheidungen dagegen dürften weiterhin von Experten getroffen werden.[3]

Beim Demokratiebegriff ist die historische Abfolge der Begriffe nicht gleich eindeutig wie beim Partizipationsbegriff. Wie im dritten Kapitel dargestellt wurde, war das »klassische« Demokratieverständnis direkt und identitär. Erst später bildete sich die repräsentative Konkurrenztheorie heraus und noch später die elitäre Stabilitätstheorie. Die Entwicklung der Demokrathietheorie verlief also genau in umgekehrter Richtung wie die Entwicklung des Partizipationsgedankens. Betrachtet man dagegen die Verwirklichung der Demokratie als Regierungsform, so haben wir die gleiche Reihenfolge wie beim Partizipationsbegriff. Aus elitär (vom Monarchen) gewährten konstitutionellen Verfassungen entstanden die repräsentativ-demokratischen Republiken und wird gegenwärtig die Einbeziehung direkt- demokratischer Elemente (genau darum handelt es sich bei der Partizipationsdiskussion) in viele Lebensbereiche, u. a. die Stadtplanung gefordert. Eine Ausnahme bildet hier, wie auch beim Planungsverständnis, die Schweiz, indem dort direkt-demokratische Elemente, vermischt mit repräsentativen Elementen schon eine lange Tradition besitzen.[4]

Das Planungsverständnis entwickelte sich wiederum eindeutig von einem sehr engen Begriff, der nur die Ziel/Mittelzuordnung umfaßte, über ein eingeengtes Planungsverständnis, in dem meistens die Zieldiskussion mitenthalten war, hin zu einem weiten Planungsbegriff, der die Entscheidungs- und teilweise auch die Durchführungsphase mit umfaßt; dieser ganz weite Planungsbegriff wird gegenwärtig allerdings nur von wenigen Autoren verwendet.

Ein interessantes Bild erhält man auch, wenn man versucht, die Planungsbegriffe der sechs im vierten Kapitel dargestellten Planungstypologien in Abhängigkeit des explizit oder implizit damit verbundenen Partizipations- und Demokratiebegriffs zu sehen. Bei einigen Planungsbegriffen ist es sehr schwierig, eine eindeutige Zuordnung zu treffen, da die Beschreibung des Planungstyps keine Hinweise auf eine Affinität zu einem bestimmten Parti-

3 Dies ist eine Vermutung aufgrund der bisherigen Entwicklung der Partizipationsdiskussion.

4 In der Schweiz herrscht formal ein umfassendes Partizipationsverständnis. Die Möglichkeit zum Gesetzesreferendum und zur Verfassungsinitiative auf Bundesebene, wie zur Gesetzesinitiative in einigen Kantonen, gibt den politisch interessierten Bürgern direkte Einflußmöglichkeiten auf die Gesetzgebung. Dabei wird jedoch nur die eigentliche Entscheidung über eine fertiggestellte Planung (ab einem bestimmten finanziellen Volumen) der Bevölkerung zur Abstimmung vorgelegt. Bei den davor liegenden Planungsstufen der Zieldiskussion und der Alternativensuche ist die Bevölkerung praktisch völlig ausgeschlossen. Diese Situation ist ein historisch bedingter Ausnahmefall, während in allen anderen Ländern die Partizipationsdiskussion auf die Realisierung direkt- demokratischer Verfahren drängt, ist das Problem in der Schweiz die Partizipation auf die frühen Stufen des Planungsprozesses auszudehnen.

*Planungsbegriffe ausgewählter Typologien in Abhängigkeit vom verwendeten Partizipations- und Demokratieverständnis*

| Partizipationsbegriff | Demokratiebegriff | | |
|---|---|---|---|
| | repräsentativ | elitär | direkt |
| manipulativ | — technische Planung (Schelsky)<br>— interne Pl.theorie (Joerges) | — ökonomische Entsch.th. (Hesse)<br>— historisch-politischer (Pl.begriff (Schelsky)<br>— Entscheidungsth.Pl.bg. (Habermas)<br>— technokrat. Pl. (Atteslander/Ozbekhan)<br>— dogmatische Pl. (Atteslander) | |
| beratend | — systemth. Pl.begriff (Hesse/Habermas)<br>— systemfunktionale Pl. (Schelsky)<br>— politikwissensch. Regierungslehre (Hesse)<br>— jur. Sozialstaatslehre (Hesse) | | |
| umfassend | | | — emanzipator. Pl. (Hesse)<br>— institution. Pl. (Schelsky)<br>— externe Pl.th. (Joerges)<br>— kommunikat. Pl. (Habermas)<br>— menschl. Aktionsmod. (Ozbekhan)<br>— kybernet. Pl. (Atteslander) |

zipations- oder Demokratieverständnis bringt. Versucht man dennoch alle erwähnten Begriffe zuzuordnen, erhält man folgende Matrix: (Vgl. Schema auf S. 165)
Dieser Zuordnungsversuch zeigt wiederum die Affinität bestimmter Partizipations- und Demokratiebegriffe. Die Grenzen sind oft schwimmend, so kann ein »technokratischer« Planungsbegriff auch durchaus mit einem repräsentativen Demokratieverständnis arbeiten und umgekehrt »interne« Planungstheorien können von einem elitären Demokratiebegriff ausgehen. Die Idealformen der sechs Typologien gehen alle von einem umfassenden Partizipations- und direkten Demokratiebegriff aus.
Interessant ist schließlich auch noch die Darstellung der vorgestellten Partizipationsmodelle in Abhängigkeit vom verwendeten Planungs- und Demokratiebegriff. Auch hier ist nicht bei allen Modellen eine eindeutige Zuordnung möglich.
Diese Matrix zeigt, daß fast alle Partizipationsmodelle, auch wenn sie versuchen direkt- demokratische Elemente in die repräsentative Demokratie einzubauen, die eigentliche Entscheidung über die vorgelegten Pläne den gewählten Volksvertretern überlassen wollen. Einzig die Bürgerinitiativen bilden hier, wenn auch nicht immer, eine Ausnahme. Genau genommen müßte man eine Zwischenkategorie einführen, die Teile des repräsentativen und des direkten Demokratieverständnisses beinhaltet. In diese Sparte würden dann die meisten der dargestellten Partizipationsmodelle gehören.

### 6.2. *Realisierungschancen beratender und umfassender Partizipation*

Welche Realisierungschancen hat die umfassende Bürgerbeteiligung einerseits, die beratende andererseits? Die Antwort ist im weiteren Rahmen der Demokratietheorie und der Zielfindungsproblematik zu suchen. Außerdem ist sie gebunden an die konkreten Voraussetzungen und Restriktionen vermehrter Partizipation.
Bezogen auf das Demokratieverständnis geht es bei der Forderung nach *beratender* Partizipation um ein Mittelding zwischen repräsentativer und direkter Demokratie. Das Ziel ist zwar eine direktere, grundsätzlich jedoch repräsentativ organisierte Demokratie. Die Entscheidungsbefugnis der gewählten Vertretungsorgane wird nicht angetastet. Die Forderung nach beratender Partizipation will an der strikt parlamentarisch, repräsentativ verstandenen Demokratie nur in bezug auf die Öffentlichkeit und Kontrolle des Planungs- und Entscheidungsprozesses etwas ändern, das Repräsentationsprinzip an sich wird nicht in Frage gestellt.

*Partizipationsmodelle in Abhängigkeit vom verwendeten Planungs- und Demokratiebegriff*

| Planungsbegriff | Demokratiebegriff | | |
|---|---|---|---|
| | elitär | repräsentativ | direkt |
| eng | | Galinovsky-Modell<br>– Gemeinwesenarbeit | |
| eingeengt | | – Modelle zur Aktivierung bürgerschaftl. Willensbildung<br>– Anwaltsplaner<br>– Planungszelle<br>– Städtebauförderungsgesetz<br>– Bürgerforen | |
| weit | | – Skeffington-Report<br>– Sanierungsbeirat Göttingen | – Bürgerinitiativen |

Anders sieht es bei der Forderung nach *umfassender* Beteiligung der Bürger am Planungsprozeß aus. In diesem Fall wird immer eine Änderung der bisherigen Entscheidungsstrukturen gefordert; entweder in Form der Mitentscheidung (Partnerschaft), der Delegation des Entscheides in Teilbereichen, oder der radikalen Bürgerkontrolle, d. h. völlig selbständiger Planung und Entscheidung der betroffenen Bürger.[5] Diese Forderung ist mit einem repräsentativen Demokratieverständnis nicht mehr vereinbar. Sie verlangt keine Zwischenform, sondern die Organisation des Stadtplanungsprozesses nach dem Prinzip der direkten Demokratie.

Frägt man nach den Realisierungschancen umfassender Partizipation, so frägt man damit gleichzeitig nach den Möglichkeiten der Verwirklichung direkter Demokratie. Wie wir im dritten Kapitel (3.5 und 3.6) genauer dargelegt haben, erscheinen von der gegenwärtigen Einstellung der Bevölkerung zur Demokratie aus gesehen, die Voraussetzungen für das Funktionieren einer direkten Demokratie nicht gegeben zu sein. Das umfassende Interesse an politischen Fragen, »die optimale Partizipation seitens gleichberechtigter Bürger« (Lenk) ist ebenso wenig vorhanden, wie die materielle Gleichheit. Außerdem ist Scharpfs Argument nicht leicht zu entkräften, daß vom »Standpunkt des einzelnen Bürgers aus, die Motivation zu aktiver politischer Beteiligung keineswegs selbstverständlich und universell vorausgesetzt werden kann« (1970: 62). Das Interesse an politischen Fragen konkurriert mit den Bereichen der Familie, der Freizeit, des Berufes usw., es ist unwahrscheinlich, daß sich an dieser Aufteilung kurzfristig etwas ändern wird bzw. läßt.

Eine weitere Voraussetzung direkter Demokratie, die Möglichkeit der Einigung auf ein einheitliches Zielsystem mit eindeutiger Rangfolge (das würde ungefähr der volonté-générale Rousseaus entsprechen) ist ebenfalls nicht gegeben. Da ein bestimmtes Zielsystem nicht objektiv begründbar ist, d. h. immer eine Wertung darstellt, andererseits auch kein Zielsystem aufgrund von sozialer, religiöser, oder sonstwie gearteter Verankerung als evident richtig vorausgesetzt werden kann, muß mit einem dauernden Kampf verschiedener gesellschaftlicher Gruppen um die Durchsetzung der von ihnen als richtig erachteten Ziele gerechnet werden.

Da die hier nur verkürzt wiederholten Argumente gegen die Möglichkeit der Realisierung umfassender Partizipation sprechen, muß man sich als nächstes fragen, wie es mit den Realisierungsmöglichkeiten beratender Partizipation aussieht. Um diese Frage beantworten zu können, muß man sich am besten kurz die Voraussetzungen und Restriktionen vermehrter Partizipation vergegenwärtigen.

5 Vgl. hierzu Arnstein, 1972: 209–218.

Bezüglich der Art des Planungsproblems haben wir zwischen der Partizipationseignung und dem Grad der Problematisierung einer Planung unterschieden. Wie dargelegt wurde, sind nicht alle Projekte gleich gut für beratende Partizipation geeignet. Von dieser Seite ergeben sich jedoch keine wesentlichen Probleme, die einer Ausweitung der Bürgerbeteiligung im Wege stehen würden. Schwieriger wird es schon bei der notwendigen Problematisierung einer Planung, bevor sie in einem Partizipationsgremium diskutiert werden kann. Der Glaube an die einzig richtige technische Lösung ist bei Planern wie auch bei der Bevölkerung teilweise noch recht weit verbreitet. Mit der Forderung nach einer öffentlichen Diskussion alternativer Lösungsmöglichkeiten sieht es noch schlechter aus. Sie geschieht nicht in der Öffentlichkeit, sondern wenn überhaupt, nur hinter verschlossenen Türen durch die Experten der Verwaltung.

Bei den betroffenen Bürgern sahen wir als Voraussetzung a) das Erkennen der eigenen Interessen, b) die Artikulation der Bedürfnisse, c) die Motivation zur Teilnahme und d) die fachliche Kompetenz. Die Schwierigkeiten, die z. B. beim Versuch, das Anwaltsplanungskonzept zu verwirklichen, auftauchten,[6] rührten genau daher, daß die Betroffenen gar keine einheitliche Meinung in bezug auf das Sanierungskonzept besaßen. Wenn keine akute Bedrohung vorlag, beschäftigen sie sich überhaupt nicht mit den auf sie zukommenden Planungsmaßnahmen. Solange jedoch keine klare Vorstellung über den eigenen Standpunkt zu einer Planung vorhanden ist, gibt es auch keine Möglichkeit, etwas zu seinen Gunsten zu beeinflussen. Hier lauert die Gefahr der – vielleicht gut gemeinten – Aufklärung über die Bedürfnisse, die eine unterprivilegierte Gruppe in den Augen einiger privilegierter vielleicht haben sollte, ohne dies selber schon bemerkt zu haben. Peattie drückt diese latente Manipulationsgefahr sehr prägnant in dem Satz aus: »Die Fähigkeit zu theoretisieren, impliziert die Fähigkeit zu manipulieren« (1972: 186). Setzt man voraus, daß bei vorhergehender Problematisierung des Planungsprojektes ein eigener Standpunkt bei den Betroffenen vorhanden ist, so stößt man auf das Problem, daß die Fähigkeit zur Artikulation der eigenen Wünsche und Vorstellungen in der Bevölkerung sehr unterschiedlich verteilt ist. Sie ist weitgehend abhängig vom Ausbildungsniveau, das schichtspezifisch sehr unterschiedlich ist. Die oft komplizierte technische Sprache in der die meisten Pläne abgefaßt sind, verstärken diese Barriere noch zusätzlich. Die Motivation zur Partizipation am Planungsprozeß als weitere Voraussetzung auf seiten der Betroffenen ist sehr vielschichtig. Solange nicht direkt einsichtig eine Bedrohung vorliegt, interessiert sich, relativ zur Gesamtbevölkerung, nur eine

6 Vgl. Peattie, 1970 und 1972.

kleine Minderheit für Planungsfragen. Das »objekt-unabhängige« Interesse, wie Dienel (1971: 153) es nennt, ist nicht sehr weit verbreitet. Vielen erscheint es in ihrer persönlichen Gratifikationsrechnung nicht nützlich, sich in politischen Fragen allgemein und in der Stadtplanungspolitik im besonderen, zu engagieren.[7] Die letzte Partizipationsbarriere auf seiten der Betroffenen stellt schließlich das Fachwissen dar, das nötig ist, um der Diskussion überhaupt folgen und in sie eingreifen zu können. Es kann auf keinen Fall darum gehen, von Bürgern zu verlangen, sich zum Experten auszubilden, bevor er mitreden kann. Umgekehrt ist ein Minimum an Information notwendig, da jede Beteiligung sonst zu einer Redeschlacht im luftleeren Raum ohne Kenntnis der Grundlagen wird.

Von der bisherigen Organisation des Planungsprozesses her, ergibt sich die Schwierigkeit, daß dem Bürger praktisch nur Einheitspläne vorgelegt wurden. Er konnte sich wegen fehlender Alternativen und vor allem fehlender Information kein eigenes Urteil zum anstehenden Planungsprojekt bilden. D. h. die Diskussion unter den (wenigen) interessierten Bürgern fiel zwangsläufig aufgrund der fehlenden Information aus. Hier, wie bei der frühzeitigen Einbeziehung der Betroffenen, wird man, will man Partizipation ausweiten, zuerst den Hebel ansetzen müssen. Das bisherige Verfahren der Planauflage in der Bundesrepublik Deutschland, wie der Abstimmung über fertige Planungsvorlagen in der Schweiz, lassen keine Möglichkeit, an den Grundzügen der Planung etwas zu ändern. Gerade in der Phase der Zielbestimmung und der anschließenden Alternativensuche können die Betroffenen am meisten zu einer allen Bedürfnissen gerecht werdenden Planung beitragen.

Den letzten Ansatzpunkt von Schwierigkeiten für die Partizipationsausweitung stellen die Planer dar. Sie sind nicht auf die Aufgabe, mit den Betroffenen zusammen zu planen, vorbereitet. Ihre bisherigen Erfahrungen mit der Bürgerbeteiligung waren meist negativ, da sie die Zielscheibe der Kritik darstellten, wenn einmal die Bürger sich in Form von Initiativen zu Wort meldeten. Es wird einen Lernprozeß brauchen, bevor auch die unteren Chargen der Behördenplaner merken werden, daß die Betroffenen nicht nur die »glatte« Planung hemmen. Die Betroffenen können dem Planer auch die für ihn wichtige Information über deren Bedürfnisse und Vorstellungen vermitteln.

Diese summarische Auflistung der vielen Schwierigkeiten, die dem Versuch, Partizipation auszuweiten, gegenüberstehen, läßt eigentlich nur den Schluß zu, daß eine Politik der kleinen Schritte die einzige Möglichkeit ist, ein Stück vorwärtszukommen. Diese Erkenntnis mag für manche, die glauben, umfas-

7 Vgl. hierzu Beyme, 1972: 223 f.

sende Partizipation von heute auf morgen realisieren zu können, eine schwere Enttäuschung darstellen. Unabhängig davon, wie hoch das Partizipationsziel gesteckt sein mag, müssen alle Versuche, Partizipation auszuweiten, von der gegenwärtigen Realität und den von ihr aus gegebenen Möglichkeiten und Grenzen ausgehen. Es bleibt, wie Zinn sagt, »konsequenterweise nichts anderes übrig, als die hohen Ansprüche, wie sie sich in dem Wunsch nach mehr Öffentlichkeit ausdrücken, erheblich herabzuschrauben. Das ist kein Grund zur Resignation, sondern ein guter Anlaß zur Ernüchterung« (1972: 99).

### *6.3. Schlußfolgerungen für ein Modell institutionalisierter Partizipation*

Nachdem wir die Realisierungschancen einer Ausweitung der Bürgerbeteiligung notwendigerweise nicht gerade in rosigen Farben dargestellt haben, gilt es abschließend der Frage nachzugehen, wie auf diesem Hintergrund ein Partizipationsmodell auszusehen hätte. Es gilt eine Form der Bürgerbeteiligung zu finden, die machbar ist, d. h. die dem notwendigen nächsten »kleinen Schritt« *vorwärts* am nächsten kommt.

Ein derartiges Modell, müßte von den fünf vorrangigen Zielen ausgehen:

a) eine Möglichkeit der Partizipation für alle an Planungsfragen interessierten Betroffenen bieten,
b) die Schwierigkeit der Mobilisierung von Unterschichtangehörigen berücksichtigen,
c) eine wesentliche Verbesserung des Informationsflusses von der planenden Verwaltung zu den Bürgern und umgekehrt bringen,
d) die Planungskompetenz der Verwaltung, der Legislative und der Partizipationsorgane eindeutig regeln,
e) die Bürgerbeteiligung müßte allgemein verbindlich, d. h. institutionalisiert sein.

Könnten die oben genannten Ziele realisiert werden, so wäre man dem Anspruch, »bürgernahe Entscheidungen« treffen zu wollen, ein Stück näher gekommen. Das ist jedoch a) nur über eine Offenlegung des Planungsverfahrens innerhalb der Verwaltung und b) über eine wesentlich bessere Kenntnis der Wünsche und Vorstellungen der jeweils betroffenen Bevölkerung möglich. In diesem Zusammenhang ist Gronemeyer zuzustimmen, wenn er sagt: »Planung ohne den Bürger (ohne seine Beteiligung und ohne Berücksichtigung seiner Bedürfnisse) bedeutet Fehlplanung. Planerideologien können sich unkontrolliert austoben. Profitinteresse erstickt soziale Planungsdimensionen – nur was unmittelbar Geld bringt, wird gebaut, und das ist z. B. bei Spielplätzen eben nicht der Fall« (1973: 175).

Die deutsche Bundesregierung ist im Städtebaubericht 1970 zu derselben Ansicht gelangt. Dort steht zu lesen: »Bei der Planung öffentlicher Leistungen ist es ... erforderlich und ein Gebot der Rationalität, möglichst genau zu wissen: Was erwarten die Bürger von der Stadtplanung? Wer wird von Planungsentscheidungen betroffen? Wer wird der Hauptnutznießer sein? Welche Interessen stehen dagegen?« (Bundestagsdrucksache VI, 1497: 49). In den Bestimmungen des Städtebauförderungsgesetzes wurde dieser Einsicht allerdings noch nicht in ausreichendem Maße Rechnung getragen. Das dort festgelegte Beteiligungsverfahren ist viel zu wenig strukturiert und bezieht die Betroffenen nicht direkt und umfassend genug in den Planungsprozeß ein. Würde Bürgerbeteiligung funktionieren, so könnte dadurch auch die teilweise Überforderung der Legislative abgebaut werden, deren Mitglieder oft, trotz redlicher Bemühungen, nicht in der Lage sind, bei Planungsvorlagen die Bedürfnisse der Betroffenen bei ihrem Votum für oder gegen eine Lösungsmöglichkeit richtig einzuschätzen. Eine richtig verstandene Bürgerbeteiligung müßte nicht als Abbau der Funktionen der Volksvertreter, sondern umgekehrt, als eine Möglichkeit zur Stärkung der Kontrollfunktion der Legislative gegenüber der Exekutive gesehen werden. Erst die umfassende Information über die Vorstellungen der Betroffenen erlaubt, die entsprechenden Annahmen, die die Verwaltung in die Planung eingehen läßt, auf ihre Richtigkeit hin zu überprüfen.

Diese Kontrollfunktion wird umso wichtiger, wenn man berücksichtigt, daß der Konzentrationsprozeß im Zuge der ständig zunehmenden Bürokratisierung alle Gebiete, auch die Informationsverarbeitung, erfaßt hat. Haak argumentiert, daß gegenwärtig ein zweifacher Konzentrationsprozeß im Gange ist. Neben der überall festzustellenden Tendenz zur Zusammenziehung der Informationsverarbeitung in wenigen Zentren, kann man eine zweite Verschiebung vom offiziellen Informationsbesitzer auf den inoffiziellen Verfüger der Systemtechnologie feststellen. Daraus schließt Haak, daß tendenziell die Exekutive gegenüber der Legislative, der Staatsapparat gegenüber dem Bürger, die Organisierten gegenüber den weniger gut Organisierten an Macht gewinnen. Innerhalb von Organisationen gewinnen die jeweiligen Operateure und Kontrolleure der modernen Informationstechnologie gegenüber den anderen Abteilungen. Allgemein gewinnen technisch modern Ausgebildete auf Kosten von weniger gut Ausgebildeten (vgl. Haak, 1974: 20).

Will man dieser stillen Machtverschiebung nicht stillschweigend zusehen, ist es doppelt wichtig, die Kontrollfunktion sowohl der Legislative gegenüber der Exekutive als auch der betroffenen Bürger gegenüber der Verwaltung zu stärken. Auch die Vision von Jantsch, daß in den 70er Jahren die Industrie in gleichem Maße die Gesellschaft planen werde wie die Regierungen (Jantsch,

1969: 486), läßt die Frage nach der Kontrolle der Planer dringlich erscheinen.

Frägt man sich, welches der vorgestellten Partizipationsmodelle den oben genannten vordringlichen Erfordernissen am nächsten kommt, so muß man feststellen, daß es kein Konzept gibt, das alle Anforderungen in idealer Weise zu erfüllen vermag. Die vorgegebenen Ziele könnten am besten durch eine Kombination von Elementen verschiedener Modelle angestrebt werden.

Es wäre ein Modell notwendig, das alle betroffenen Bürger anspricht. Eine *Vollversammlung* der interessierten Betroffenen müßte aus ihrer Mitte heraus eine *Planungsgruppe* bilden. Diese würde die Aufgabe übernehmen, entsprechend den Richtlinien der Vollversammlung den Planungsträgern die Wünsche und Vorstellungen der betroffenen Bürger zu übermitteln, Stellungnahmen zu alternativen Lösungsmöglichkeiten abzugeben und evtl. Gegenvorschläge zu offiziellen Plänen vorzulegen, wenn diese die Bedürfnisse der Betroffenen nicht genügend berücksichtigen. Die Planungsgruppe sollte aus nicht mehr als 10 bis 15 Personen bestehen und regelmäßig (mindestens alle 14 Tage) zusammenkommen. Auf periodisch abzuhaltenden Vollversammlungen müßte die Planungsgruppe Bericht erstatten. Sie hätte für die geleisteten wie für die geplanten Aktivitäten der Gruppe die Zustimmung der Vollversammlung einzuholen. Die *Planungsträger* müßten verpflichtet werden, wie es im Städtebaubericht 1970 schon einmal vorgeschlagen wurde, »in regelmäßigen Abständen Berichte über die Entwicklung der Gemeinde sowie den Stand der Planung und der Planverwirklichung in allgemein verständlicher Form öffentlich (zu) erstatten und zur Diskussion (zu) stellen« (Bundestagsdrucksache VI, 1497: 53). Außerdem müßten zu wichtigen Planungen *Ausstellungen* organisiert, alternative Lösungsmöglichkeiten dargestellt und erläutert werden. Hier könnte man sich sehr eng an das Konzept des Skeffington-Repports anlehnen. Schließlich müßte die Verwaltung verpflichtet werden, zu den Vorschlägen der Planungsgruppe Stellung zu nehmen. Insbesondere wären die Ablehnung von vorgebrachten Vorschlägen und Änderungswünschen genau zu begründen. Das Problem der Einbeziehung von Unterschichten wäre wahrscheinlich, soweit es nicht gelingt, diese Gruppe zur Mitarbeit in der Vollversammlung bzw. der Planungsgruppe zu bewegen, nur über die Vertretung der Interessen dieser Schicht (bei allen Vorbehalten) durch Gemeinwesenarbeiter bzw. Anwaltsplaner zu lösen. Dieses Verfahren müßte gesetzlich geregelt und ab einer bestimmten Größe des Bauvorhabens (Anzahl der Betroffenen bzw. Finanzierungsvolumen) zwingend vorgeschrieben werden.

Da es kein »Patentpartizipationsmodell«, das für jegliche Planungssituation gleich geeignet ist, geben kann, ist es vordringlich, zunächst einmal mit ver-

schiedenen Formen der Bürgerbeteiligung zu experimentieren. Bei unterschiedlich großen Projekten, unterschiedlichen Merkmalen der Betroffenen, unterschiedlichem Politisierungsgrad der Planung etc. stehen jeweils andere Fragen im Vordergrund (Repräsentativität, Legitimation der Bürgervertretung, Mobilisierung der Bevölkerung etc.), auf die in einer konkreten Planungssituation speziell eingegangen werden muß.

Der obige Vorschlag ist nicht als Allheilmittel zu verstehen. Er versucht nur die Schwächen der einzelnen vorgestellten Partizipationsmodelle teilweise zu umgehen, indem die positiven Seiten verschiedener Modelle herausgegriffen und mit den positiven Seiten anderer Konzepte kombiniert werden.

So wurde aus dem Konzept des Göttinger Sanierungsbeirates (Herlyn) die Idee einer Bürgervollversammlung des beplanten Gebiets und der von dieser gewählten Arbeitsgruppe entnommen. Der formale Aufbau der Arbeitsgruppe entspricht dann ungefähr Dienels Planungszelle, und das Konzept zur Einbeziehung der Öffentlichkeit lehnt sich an das Modell des Skeffington-Reports an.

Ein weiterer Vorteil dieses Vorschlags liegt darin, daß die Partizipation so auf mehreren Beinen stehen würde. Die Bürgerbeteiligung wird a) von den betroffenen Bürgern selbst durch die Vollversammlung und die Planungsgruppe, b) von dem örtlichen Planungsträger durch die Offenlegung der Planung, stark ausgeweitete Information über Planungsprojekte und der Berücksichtigung der Vorschläge bzw. Begründung der Ablehnung, c) vom Gesetzgeber, durch die Institutionalisierung dieses Verfahrens getragen.[8] Das vorgestellte Partizipationsmodell mag gegenüber der herkömmlichen Planungspraxis in manchen Punkten etwas zu optimistisch erscheinen. Wenn man davon ausgeht, daß langfristig gesehen eine sinnvolle Planung nur unter Mitwirkung der Betroffenen durchgeführt werden kann, ist nicht einzusehen, warum es in Zukunft nicht möglich sein sollte, nach diesem oder einem ähnlichen Schema zu verfahren.

Dienel zeigt am Beispiel der politischen Wahlen, wie sich dieses Selbstbestimmungsinstrument erst über Jahrhunderte hinweg zu seiner heutigen Form entwickeln konnte und folgert daraus: »Es besteht eigentlich kein Grund zu der Annahme, daß wir den Endpunkt der sich dahinter abzeichnenden Entwicklung heute erreicht hätten« (1973: 20). Dieser Aussage kann man nur zustimmen.

8 Die Durchführung sollte nicht, wie beim Städtebauförderungsgesetz, völlig in das Belieben des jeweiligen Planungsträgers gestellt werden, da in der Regel die soziale Komponente der Planung dann zu leicht zugunsten gewinnträchtigerer Aspekte der Planung unter den Tisch fällt.

Wichtig ist, daß eine bestimmte Partizipationsform nie als für alle Zeiten gegeben angesehen werden kann. Gerade die Organisation der Bürgerbeteiligung muß flexibel bleiben, um sich neuen Erfordernissen rasch anpassen zu können, oder wie es Verba ausdrückt: »Das Problem Partizipation läßt sich nie endgültig lösen. In dem Maße wie die Gesellschaft sich wandelt und neue Probleme auftauchen, wird die Frage der Partizipation wieder aktuell . . .« (1967: 54).

# 7. Literaturverzeichnis


*Abendroth, W.;* Das Grundgesetz. Eine Einführung in seine politischen Probleme, Pfullingen 1966

*Abendroth, W.;* Antagonistische Gesellschaft und politische Demokratie. Aufsätze zur politischen Soziologie, in: Soziologische Texte, Neuwied/Berlin 1967

*Abendroth, W.; Lenk, K.;* Einführung in die politische Wissenschaft, München 1968

*Albers, G.;* Städtebau, Raumordnung und Politik, in: Mitteilungen der deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung, 1966, Heft 10, S. 60 ff.

*Alemann, U. v. (Hg.);* Partizipation – Demokratie – Mitbestimmung, Opladen 1975

*Almond, G.A.; Verba, S.;* The civic culture, Princeton, N. I. 1963

Arbeitsberichte zur Planungsmethodik, Bd. 7, Nutzerbeteiligung durch Nutzerbefragung, Stuttgart 1976

*Arnstein, S.;* Stufen der Bürgerbeteiligung, in: L. Lauritzen, Mehr Demokratie im Städtebau, Hannover 1972, S. 192 – 218 (Orig.: A ladder of citizen participation, in: JAIP, 1969, S. 216–223)

*Atteslander, P.; Hamm, B.;* Materialien zur Siedlungssoziologie, Köln 1974

*Atteslander, P.;* Dichte und Mischung der Bevölkerung, Berlin 1975

*Atteslander, P.;* Sozialwissenschaftliche Aspekte von Raumordnung und Raumplanung, in: Atteslander, P. (Hg.), Soziologie und Raumplanung, Berlin 1976

*Aurich, H.;* Partizipation an der Stadtplanung, (Social Strategies Bd. 2), Basel 1976

*Bachrach, P.;* Die Theorie demokratischer Elitenherrschaft. Eine kritische Analyse, Frankfurt 1970

*Bahrdt, H.P.;* Die moderne Großstadt, Soziologische Überlegungen zum Städtebau, Reinbeck b. Hamburg 1961

*Bahrdt, H.P.;* Humaner Städtebau, Hamburg 1968

*Bassand, M.;* Urbanisation et pouvoir politique, Genf 1974

*Bauer, E.; Brake, K.; Gude, F.; Korte, H.;* Zur Politisierung der Stadtplanung, Düsseldorf 1971.

*Berelson, B.B.; Lazarsfeld, P.F.; McPhee, W.,* Voting; A study of opinion formation in a presidential campaign, Chicago 1954

*Berndt, H.; Lorenzer, A.; Horn, K.;* Architektur als Ideologie, Frankfurt 1968

*Beyme, K. v.;* Die politischen Theorien der Gegenwart, München 1972

*Bolan, R.S.;* The social relations of the planer, JAIP, 1971, Heft 6, S. 386–396

*Bottomore, T.B.;* Elite und Gesellschaft. Eine Übersicht über die Entwicklung des Eliteproblems, München 1966

*Britsch, K.;* Zur Logik von Planung und Partizipation, in: Arbeitsberichte zur Planungsmethodik 6, Stuttgart 1972, S. 68–78

*Broady, M.;* Planning for people, London 1968

*Burckhard, L.;* Artikulation heißt Partizipation, in: Stadtbauwelt 1969, Heft 38/39, S. 183–186

*Burke, E.M.;* Citizen participation in renewal, Journal of Housing, 1966, S. 18–21

*Cnudde, C.F.; Neubauer, D.E.;* Empirical democratic theory, Chicago 1969

*Dahl, R.A., Lindblom, C.E.;* Politics, economics and welfare, New York 1953

*Dahl, R.A.;* Who governs? Democracy and power in an american city, New Haven 1961

*Dahl, R.A.;* Polyarchie, Participation and opposition, New Haven/London 1971

*Dahl, R.A.; Tufte, E.R.;* Size and democracy, Stanford 1973

*Dahrendorf, R.;* Für eine Erneuerung der Demokratie in der BRD, München 1968

*Davidoff, P.;* A choice theory of planning, JAIP, 1962, Vol. 28, S. 103–115

*Davidoff, P.; Davidoff, L.; Gold, N.N.;* Suburban action: Advocate planning for an open society, in: JAIP, 1970, Vol. 36, S. 12–21

*Davidoff, P.;* Anwaltsprinzip und Pluralismus in der Planung, in: L. Lauritzen, Mehr Demokratie im Städtebau, Hannover 1973, S. 149–173 (Orig.: Advocacy and pluralism in planning, in: JAIP, 1965, Vol. 31, S. 331–338)

*Dettling, W.;* Demokratisierung. Wege und Irrwege, Köln 1974
*Deutsch, K.W.;* Politische Kybernetik, Freiburg 1969
*Dienel, P.;* Raumordnung als Resultat politischer Partizipation, Seminar für Planungswesen an der TU Braunschweig, 1969, Heft 5, S. 1-7
*Dienel, P.;* Planung als Demokratisierungschance, in: Raum und Siedlung, 1970, Heft 7, S. 154-156
*Dienel, P.;* Techniken bürgerschaftlicher Beteiligung an Planungsprozessen, in: Partizipation - Aspekte politischer Kultur. »Offene Welt« Nr. 101, Opladen 1970 (a)
*Dienel, P.;* Wie können die Bürger an Planungsprozessen beteiligt werden? Planwahl und Planungszelle als Beteiligungsverfahren, in: Der Bürger im Staat, 1971, Heft 3, S. 151-156
*Dienel, P.;* Bürgerinitiative und Selbstverwaltung, in: Der aktive Bürger - Utopie oder Wirklichkeit? Ein Cappenberger Gespräch, Stuttgart 1971 (a), S. 16-32
*Dienel, P.;* Partizipation an Planungsprozessen - Mögliche bildungsplanerische Konsequenzen, in: L. Lauritzen, Mehr Demokratie im Städtebau, Hannover 1972, S. 103-122
*Dienel, P.;* Die Bearbeitung von Langfristproblemen in der parlamentarischen Demokratie, in: H. Horn (Hg.), Entscheidung und Solidarität, Festschrift für Johannes Harder, Wuppertal 1973, S. 119-127
*Dienel, P.;* Das Demokratiepotential in Bürgerinitiativen, in: Materialien zur politischen Bildung, 1974, Heft 1, S. 32-40
*Dienel, P.;* Zur Entwicklung eines Verfahrens geordneter bürgerschaftlicher Planungsbeteiligung, in: Analysen und Prognosen, 8. Jg., Heft 45, Berlin 1976
*Dienel, P.;* Versuche mit neuen Beteiligungsverfahren, in: Jungk, R./Weyer, A.: Das Ende der Resignation, Wuppertal 1976
*Dienel, P.;* Die Planungszelle. Bürger planen ihre Umwelt, Opladen 1977.
*Dietze, P.;* Institutionalisierung von Partizipation - Beteiligung der Bürger durch neue Planungsgesetze?, in: Arbeitsberichte zur Planungsmethodik 6, Stuttgart 1972, S. 79-134
*Dirisamer, R.;* Partizipation in der Wohnbauplanung, in: Österr. Zeitschrift für Soziologie, 4/1976, S. 37-45
*Downs, A.;* An economic theory of democracy, New York 1957
*Dyckmann, J.W.;* Sozialplanung, Sozialplaner und Gesellschaftsplanung, in: L. Lauritzen, Mehr Demokratie im Städtebau, Hannover 1972, S. 125-148 (Orig.: Social planning, social planers and planed societies, in: JAIP, 1966, Vol. 32)

*Eckert, R.;* Politische Partizipation und Bürgerinitiativen, in: Offene Welt, Nr. 101, Partizipation, Aspekte politischer Kultur, Opladen 1970, S. 30-47
*Ellwein, Th.;* Politik und Planung, Stuttgart 1968
*Ellwein, Th.;* Formierte Verwaltung - Autoritäre Herrschaft in einer parlamentarischen Demokratie, in: W. Steffani (Hg.), Parlamentarismus ohne Transparenz, Kritik, Bd. 3, Opladen 1971
*Ellwein, Th.; Lippert, E.; Zoll, R.;* Politische Beteiligung in der Bundesrepublik Deutschland, Göttingen 1975
*Erhard, L.; Brüß, K.; Hagemeyer, B.;* Grenzen der Demokratie? Düsseldorf/Wien 1973
*Etzioni, A.;* The active society, New York 1968

*Faludi, A.;* Planning Theory, Oxford 1973
*Faßbinder, H.;* Kapitalistische Stadtplanung und die Illusion demokratischer Bürgerinitiativen, in: Büro für Stadtsanierung und soziale Arbeit (Hg.), Sanierung für wen?, Berlin 1971
*Faßbinder, H.;* Mitbestimmung der Planungsbetroffenen - systemüberwindende oder systemstabilisierende Reform?, in: Bauen und Wohnen, 1972, Heft 2, S. 70-73
*Fehlau, K. P.; Neddens, M.;* Bürgerinformation im politischen Willensbildungsprozeß, Göttingen 1975
*Feik, J.;* Partizipation - Was verstehen Planer darunter?, in: Arbeitsberichte zur Planungsmethodik 6, Stuttgart 1972,
*Fetscher, I.;* Die Demokratie, Stuttgart 1970

*Fetscher, I.;* Demokratie zwischen Sozialdemokratie und Sozialismus, Stuttgart 1973
*Fischer, Ch.; Patke, V.;* Dokumentation: Literatur zu Planung und Öffentlichkeit, Stadtbauwelt, 1970, Heft 25, S. 60–61
*Frey, B.;* Eine politische Theorie wirtschaftlichen Wachstums, in: Kyklos, 1968, Vol. XXI, S. 70–101
*Frick, D.; Schreiber, V.;* Planung und Presse, in: Stadtbauwelt, 1969, Heft 22, S. 125–127
*Fürst, P.;* Kommunale Entscheidungsprozesse, Baden-Baden 1975
*Fürstenberg, M.;* Sozialbericht zur Erneuerung des Stadtzentrums Tübingen, Tübingen 1973

*Galinovsky, H.H.;* Städte partizipativ planen, in: Analysen und Prognosen, 1974, Heft 34, S. 17–19
*Gans, H.J.;* The human implications of current redevelopment and relocation planning, in: JAIP, 1959, Vol. 25, S. 15–26
*Gans, H.J.;* People and plans, New York 1968
*Geiger, Th.;* Demokratie ohne Dogma, München 1950
Gesetz zur Änderung des Bundesbaugesetzes vom 18. August 1976. Bundesgesetzblatt vom 25. 8.1976, S. 2 221 ff.
GEWOS-Schriftenreihe, Neue Folge, Bd. 12, Bürgerbeteiligung und Planung, Hamburg 1974
*Giger, A.;* Der politische Bürger. Eine sozialpsychologische Analyse politischen Verhaltens im Kanton Schaffhausen, Zürich 1976
*Görlitz, A.;* Demokratie im Wandel, Köln/Opladen 1969
*Gorz, A.;* Der schwierige Sozialismus, Frankfurt 1968
*Grauhan, R.R.;* Stadtplanung und Politik, in: Politische Vierteljahresschrift, 1966, S. 420 ff.
*Grauhan, R.R.;* Der politische Willensbildungsprozeß in der Gemeinde, in: Der Bürger im Staat, 1971, Heft 3, S. 106–111
*Grauhan, R.R.;* Zur Struktur der planenden Verwaltung, in: L. Lauritzen (Hg.), Mehr Demokratie im Städtebau, Hannover 1972, S. 37–57
*Gronemeyer, M.;* Motivation und politisches Handeln – Grundkategorien politischer Psychologie, Hamburg 1976
*Gronemeyer, R.;* Integration durch Partizipation? Arbeitsplatz/ Wohnbereich: Fallstudien, Frankfurt 1973
*Großhans, H.;* Öffentlichkeitsarbeit und Stadtentwicklungsplanung, Düsseldorf 1972
*Grossmann, H. (Hg.);* Bürgerinitiativen – Schritte zur Veränderung, Frankfurt 1971
*Grove, J.L.; Procter, S.C.;* Citizen participation in planning, in: Journal of the Town Planning Institute, 1968, Heft 10, S. 414 ff.
*Grube, F.; Richter, G.;* Demokratietheorien, Hamburg 1975

*Haak, F.E.,* Information und Konzentration, in: Analysen und Prognosen, 1974, Heft 34, S. 19–20
*Habermas, J.; Friedeburg, L. v.; Oehler, Ch.; Weltz, F.;* Student und Politik. Eine soziologische Untersuchung zum politischen Bewußtsein der Frankfurter Studenten, Frankfurt 1961
*Habermas, J.;* Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus, Frankfurt 1973
*Hamm, B.;* Betrifft: Nachbarschaft, Düsseldorf 1973
*Hase, D.v.; Troscheit, P.;* Bibliographie Bürgerinitiativen und Partizipation. Sozialpädagogische Informationen (Pädagogisches Zentrum Berlin), Berlin 1973
*Häussermann, H.;* Die Politik der Bürokratie. Einführung in die Soziologie der staatlichen Verwaltung, Frankfurt 1977
*Heinemann-Knoch, M.;* Stadtplanung als Praxis der Bedürfnisbefriedigung, Augsburg 1977
*Hennis, W.;* Demokratisierung. Zur Problematik eines Begriffs, Opladen 1970
*Hennis, W.;* Die mißverstandene Demokratie, Freiburg 1973
*Herlyn, U.;* Innenstadterneuerung und Beteiligung der Betroffenen: Ein Versuch in Göttingen, in: L. Lauritzen, Mehr Demokratie im Städtebau, Hannover 1972, S. 234–244
*Herlyn, U. (Hg.);* Stadt- und Sozialstruktur, München 1974
*Herlyn, U.; Krämer, J.; Tessin, W.; Wendt, G.;* Sozialplanung und Stadterneuerung, Stuttgart 1976
*Hertig, H.P.;* Partizipationsmodelle für die Stadtplanung, Bedürfnis – Möglichkeiten – Grenzen, Bern 1973 (unv. Manuskript)

*Hesse, J.J.;* Stadtentwicklungsplanung: Zielfindungsprozesse und Zielvorstellungen, Stuttgart 1972
*Hillebrecht, R.;* Von Ebenezer Howard zu Jane Jacobs - Oder War alles falsch?, in: Stadtbauwelt, 1965, Heft 51/52
*Höbel, B.; Seibert, U.;* Bürgerinitiativen und Gemeinwesenarbeit, München 1973
*Hoffmann, P., Patellis, N.;* Demokratie als Nebenprodukt, München 1971
*Hoffmann-Nowotny, H. J. (Hg.);* Politisches Klima und Planung. Soziale Indikatoren, Frankfurt/New York 1977
*Hollihn, F.;* Partizipation und Raumplanung, in: Atteslander, P. (Hg.); Soziologie und Raumplanung, Berlin 1976
*Horn, H., (Hg.);* Entscheidung und Solidarität, Festschrift für Johannes Harder, Wuppertal 1973
*Hübner, E.;* Partizipation im Parteienstaat. Bürgerbeteiligung in Parteien und Wahlen, München 1977
*Hyman, H.H.;* Planning with citizens: Two styles, in: JAIP, 1969, Vol. 35, S. 105–112

*Jaeggi, U.;* Die gesellschaftliche Elite, Bern 1967
*Jantsch, E.;* Perspectives of planning, OECD-Publications, Paris 1969
*Joerges, B.;* Partizipatorische Planung - Teilnahme an der Planung oder Planung der Teilhabe?, in: Arbeitsberichte zur Planungsmethodik 6, Stuttgart 1972, S. 9–51
*Jouhy, E.;* Zur politischen Soziologie von Bürgerinitiativen, in: Materialien zur politischen Bildung, 1974, Heft 1, S. 25–32

*Kaplan, M.;* Advocacy and the urban poor, in: JAIP, 1969, Vol. 35, Heft 2
*Kelsall, R.K.;* Higher civil servants in Britain, London 1955
*Kießler, O.; Korte, H.;* Soziale Stadtplanung, Düsseldorf 1975
*Klages, H.;* Planungspolitik, Stuttgart 1971
*Kornhauser, W.;* The politics of mass society, New York/London 1959
*Korte, H.;* Zur Politisierung der Stadtplanung, Düsseldorf 1971
*Korte, H. (Hg.);* Soziologie der Stadt, München 1972
*Kress, G.; Senghaas, D. (Hg.);* Politikwissenschaft - Eine Einführung in ihre Probleme, Frankfurt 1969
*Künzli, A.;* Partizipation - Letzte Chance der Demokratie, in: Vorgänge - Zeitschrift für Gesellschaftspolitik, Nr. 27, 16. Jg., Heft 3, 1977, S. 29 ff.

*Lancelot, A.;* La participation des francais á la politique, Paris 1971
*Lange, M.G.;* Politische Soziologie, München 1961
*Langenbach, U.; Widmaier, C.;* Anwaltsplanung und Partizipation, in: Ortmann, F. (Hg.), Sozialplanung für wen?, Neuwied 1976
*Lau, Ch.;* Theorien gesellschaftlicher Planung. Eine Einführung, Stuttgart 1975
*Lauritzen, L.;* Mehr Demokratie im Städtebau, Hannover 1972
*Laux, E.;* Die Planung im Verwaltungshandeln, in: Staat und Kommunalverwaltung, 1965
*Lenk, K.;* Wie demokratisch ist der Parlamentarismus?, Stuttgart 1972
*Lompe, K.;* Gesellschaftspolitik und Planung. Probleme politischer Planung in der sozialstaatlichen Demokratie, Freiburg 1971
*Lübbe, H.;* Bewußtsein in der Geschichtswissenschaft. Studien zur Phänomenologie der Subjektivität, Freiburg 1972
*Luhmann, N.;* Politische Planung, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft, 1966, Bd. 17, S. 271 ff.
*Luhmann, N.;* Komplexität und Demokratie, in: Politische Vierteljahresschrift, 1969, Heft X, S. 314 ff.
*Luhmann, N.;* Politische Planung. Aufsätze zur Soziologie von Politik und Verwaltung, Opladen 1971

*Macpherson, C.B.;* Demokratietheorie, München 1977 (Original: Democartie Theory: Essays in Retrieval, Oxford 1973)
*Mandel, A.; Mandel, K.H.; Stedter, E.; Zimmer, P. (Hg.);* Einübung in Partnerschaft durch Kommunikationstherapie und Verhaltenstherapie, München 1972

*Mannheim, K.;* Freedom, power and democratic planning, London 1951
*Mayo, H.B.;* Charakteristische Merkmale demokratischer Systeme, in: H.B.Mayo, Democratic theory, New York 1960
*Merton, R.K.;* Social theory and social structure, New York 1957
*Michael, D.N.;* Urban policy in the rationalized society, in: JAIP, 1965, Vol. 31, S. 283–288
*Michels, R.;* Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie. Untersuchung über die oligarchischen Tendenzen des Gruppenlebens. Berlin 1910. (Neudruck der 2. Aufl. Stuttgart 1957)
*Milbrath, L.W.;* Political participation, Chicago 1965
*Mitscherlich, A.;* Die Unwirtlichkeit unserer Städte – Anstiftung zum Unfrieden, Frankfurt 1970
*Müller, E.;* Bürgerinformation – Kommunalverwaltung und Öffentlichkeit, Meisenheim/Glan 1977
*Müller, C.W., Nimmermann, P.;* Stadtplanung und Gemeinwesenarbeit, München 1971

*Nagel, A.;* Das ständige Gespräch unter den Bürgern, in: Offene Welt, Nr. 101, Partizipation, Aspekte politischer Kultur, Opladen 1970, S. 174–183
*Naumann, H. G.;* Partizipationsversuch Münchener Forum, in: L. Lauritzen (Hg.), Mehr Demokratie im Städtebau, Hannover 1972, S. 221–224
*Narr, W.D.;* Theoriebegriffe und Systemtheorie, Stuttgart 1959
*Narr, W.D.; Naschold, F.;* Theorie der Demokratie, Stuttgart 1971
*Naschold, F.;* Organisation und Demokratie, Stuttgart 1969
*Naschold, F./Väth, W. (Hg.);* Politische Planungssysteme, Opladen 1973

*Offe, C.;* Politische Herrschaft und Klassenstrukturen. Zur Analyse spätkapitalistischer Gesellschaftssysteme, in: Kress, G.; Senghaas, D. (Hg.), Politikwissenschaft, 1969, S. 155–189
*Offe, C.;* Sachzwang und Entscheidungsspielraum, in: Stadtbauwelt, 1969, Heft 23, S. 187–191
*Offe, C.;* Strukturprobleme des kapitalistischen Staates, Frankfurt 1972
*Ortmann, F. (Hg.);* Sozialplanung für wen? Gesellschaftsstruktur, Planung und Partizipation. Neuwied 1976
*Oswald, H.;* Die überschätzte Stadt, Olten/Freiburg 1966
*Ozbekhan, H.;* Toward a general theory of planning, in: E. Jantsch, Perspectives of planning, OECD-Publications, Paris 1969

*Pankoke, E.; Nokielski, H.;* Verwaltungssoziologie, Stuttgart 1977
*Peattie, L.R.;* Drama and advocacy planning, in: JAIP, 1970, Vol. 36, S. 405–410
*Peattie, L.R.;* Überlegungen zur Anwaltsplanung, in: L. Lauritzen (Hg.), Mehr Demokratie im Städtebau, Hannover 1972, S. 174–191 (Orig.: Reflections on advocacy planning, in: JAIP, 1968, Vol. 34, S. 80–88)
People and planning, Ministry of Housing and Local Government, London 1969 (Skeffington-Report)
*Pflaumer, H.;* Öffentlichkeit und Verwaltung in einem demokratisierten Planungsprozeß, in: L. Lauritzen (Hg.), Mehr Demokratie im Städtebau, Hannover 1972, S. 59–81
*Pfromm, K.;* Advozierende Planung – Versuch zur Stadtplanungstheorie, in: Arch + 2, 1969, Heft 8, S. 29–34

*Riesmann, D.;* Die einsame Masse, Reinbeck b. Hamburg 1958
*Röhrich, W.;* Politische Soziologie. Eine Einführung in ihre Probleme, Stuttgart 1977
*Ronge, V.; Schmieg, G.;* Politische Planung in Theorie und Praxis, München 1971
*Roth, W. (Hg.);* Kommunalpolitik für wen?, Frankfurt 1971

*Saeger, S.;* Aspekte zur Demokratisierung des Planungsprozesses, ORL-Institut, ETH Zürich, 1971
*Salin, E.;* Planung – Der Begriff, seine Bedeutung, seine Geschichte, in: A. Plitzko (Hg.), Planung ohne Planwirtschaft, Basel 1964
*Sartori, G.;* Democratic theory, Detroit 1962

Städtebaubericht 1970, Deutscher Bundestag – 6. Wahlperiode, Drucksache VI/1497
*Schäfers, B.;* Planung und Öffentlichkeit, Düsseldorf 1970
*Schäfers, B.;* Partizipationschancen nach dem Städtebauförderungsgesetz, in: L. Lauritzen (Hg.), Mehr Demokratie im Städtebau, Hannover 1972, S. 257–272
*Schäfers, B. (Hg.);* Gesellschaftliche Planung, Stuttgart 1973
*Scharpf, F.;* Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung, Konstanz 1970
*Schattschneider, E.E.;* The semisovereign people, Hindsdale/Ill. 1960
*Schelsky, H.;* Über die Abstraktheiten des Planungsbegriffs in den Sozialwissenschaften, in: Zur Theorie der allgemeinen und der regionalen Planung, Beiträge zur Raumplanung, Bd. 1, hrsg. vom Zentralinstitut für Raumplanung an der Universität Münster, Bielefeld 1969
*Schelsky, H.;* Zur Theorie der Institutionen, Düsseldorf 1970
*Schilling, R.;* Die Demokratie der Teilnahme. Ein politisches Kochbuch, Zürich 1973
*Schumpeter, J.A.;* Kapitalismus, Sozialismus und Sozialdemokratie, München 1950
*Schwonke, M.;* Soziologische Überlegungen zur Stadterneuerung, in: Aspekte der Stadterneuerung, Bad Godesberg 1967

*Tenbruck, F.H.;* Zur Kritik der planenden Vernunft, Freiburg 1972
*Tielsch, E.;* Die Geschichte der Planung als einer bedeutenden Geistestätigkeit des Menschen und die Geschichte der Wissenschaft von ihr, in: R. Jungk, H.J. Mundt (Hg.), Der Griff nach der Zukunft. Planen und Freiheit, München 1964

*Vente, R.E.;* Planung wozu? Begriff, Verwendung und Probleme volkswirtschaftlicher Planung, Baden-Baden 1969
*Vente, R.E.;* Zielplanung. Zwei Plädoyers für eine erweiterte Rationalität. Baden-Baden 1971
*Verba, S.;* Democratic participation, in: The Annals, 1967, S. 53–78
*Verba, S.; Nie, N.H.;* Participation in America. Political Democracy and Social Inequality, New York 1972
*Vilmar, F.;* Das »Humane Unternehmen« als europäische Forschungs-, Bildungs- und Organisationsaufgabe. Planungsentwurf für das Gottlieb Duttweiler-Institut für wirtschaftliche und soziale Studien, Rüschlikon/Zürich 1973
*Vilmar, F.;* Mitbestimmung am Arbeitsplatz, Neuwied 1971
*Vontobel, J. et.al.;* Zum Bischpil X-Wil. Eine Gemeindestudie. Menschliche Umwelt im Wandel. Neue Aufgaben für die angewandte Sozialwissenschaft?, Zürich 1976

*Weber, J.P.;* Ein Partizipationsmodell, in: Bauwelt 1972, Heft 23, S. 938–946
*Weber, M.;* Gesammelte politische Schriften, München 1921
*Wernicke, I.;* Die Bedingungen politischer Partizipation, Meisenheim 1976
*Wertz, E.;* Realisierung der Beteiligung der Bevölkerung an Planung in Großbritannien, in: L. Lauritzen (Hg.), Mehr Demokratie im Städtebau, Hannover 1972, S. 284–298
*Willms, B.;* Planungsideologie und revolutionäre Utopie. Die zweifache Flucht in die Zukunft, Stuttgart 1969
*Wilson, J.Q.;* Planning and politics: Citizen Participation in urban renewal, in: JAIP, 1963, Vol. 29, S. 242–249

*Zerweck, P.;* Fragen der Steuerung der kommunalen Infrastrukturplanung, in: Arbeitsberichte zur Planungsmethodik 6, Stuttgart 1972, S. 135–157
*Zimpel, G.;* Der beschäftigte Mensch. Beiträge zur sozialen und politischen Partizipation, München 1970
*Zimpel, G.;* Selbstbestimmung oder Akklamation? Politische Teilnahme in der bürgerlichen Demokratietheorie, Stuttgart 1972
*Zingg, W.;* Sozialer Aufstieg durch Wanderung? Augsburg 1978
*Zinn, H.;* Mehr Öffentlichkeit in der Stadtplanung, in: L. Lauritzen (Hg.), Mehr Demokratie im Städtebau, Hannover 1972, S. 82–102
*Zipp, G.;* Planungsziele und Planungswirklichkeit, in: Atteslander, P. (Hg.), Soziologie und Raumplanung, Berlin 1976

*Zipp, G.;* Ziele und Zielfindungsprozesse in der Raumordnungspolitik, Augsburg 1977
*Zipp, W.;* Wirtschaftsplanung und Stabilität, Augsburg 1977

# Planen

Studien und Materialien zur wirtschafts- und sozialwissenschaftlichen Beratung

Herausgegeben von Prof. Dr. Rolf E. Vente

1 *Faber, Heiko;* Wirtschaftsplanung und Bundesbankautonomie, *1969, 76 S., 15,3 x 22,7 cm, kart., 8,50 DM*

2 *Vente, Rolf E.; Seul, Dieter;* Makro-ökonomische Planung – Macro-economic Planning – Eine Bibliographie, *1970, 292 S., 15,3 x 22,7 cm, kart., 32,– DM*

3 *Egerer, Jürgen;* Der Plangewährleistungsanspruch, *1971, 136 S., 15,3 x 22,7 cm, kart., 19,80 DM*

4 *Vente, Rolf E.;* Zielplanung – Zwei Plädoyers für eine erweiterte Rationalität, *1971, 41 S., 15,3 x 22,7 cm, kart., 9,90 DM*

6 *Eichberg, Henning;* Der Weg des Sports in die industrielle Zivilisation, *1973, 172 S., 15,3 x 22,7 cm, kart., 32,70 DM*

7 *Buse, Michael J.; von Dewitz, Dina;* Bibliographie zur politischen Planung – Bibliography on Political Planning, *1973, 272 S., 15,3 x 22,7 cm, kart., 56,– DM*

8 *Buse, Michael J.;* Integrierte Systeme staatlicher Planung, *1974, 224 S., 15,3 x 22,7 cm, kart., 62,– DM*

9 *Strebel, Heinz;* Forschungsplanung mit Scoring-Modellen, *1975, 171 S., 15,3 x 22,7 cm, kart., 75,– DM*

10 *Culemann, Cord; Kossak, Egbert; Locher, Dietrun; Schwinge, Wolfgang;* Modelle zur zukünftigen Siedlungs- und Regionalentwicklung, *1977, 270 S., 15,3 x 22,7 cm, kart., 24,– DM*

11 *Joerges, Bernward;* Gebaute Umwelt und Verhalten – Über das Verhältnis von Technikwissenschaften und Sozialwissenschaften am Beispiel der Architektur und der Verhaltenstheorie, *1977, 216 S., 15,3 x 22,7 cm, kart., 49,– DM*

Nomos Verlagsgesellschaft
Postfach 610 · 7570 Baden-Baden